

한국조직학회·한국행정개혁학회
공동주최 특별기획세미나

새 정부의 정부조직개편과 운영과제

2022. 3. 25. (금) 14:00 - 18:00

서울 프레스센터 국제회의장
(한국언론진흥재단 20층)



●● 개 회 사

안녕하십니까?

오늘 내외 귀빈 여러분들을 모시고 새 정부의 조직 개편 방향에 대해 학술대회를 개최하게 되어 무한한 영광으로 생각합니다.

먼저, 정부조직개편에 대해 발제 논문을 준비해주신 교수님들과 토론을 맡아주신 각계 전문가 선생님들, 그리고 포럼의 좌장을 맡아주신 교수님들께 감사의 말씀을 올립니다. 또한, 바쁘신 와중에도 불구하고 이 자리를 빛내 주시기 위해 축사를 허락해주신 국민의힘 이용호 의원님, 국민의당 이태규 의원님, 더불어민주당 김영배 의원님과 내외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 특히, 국가데이터 관리를 위한 조직발전 방향에 대해 기초연설을 맡아주신 류근관 통계청장님께도 감사의 말씀을 드립니다.



임 준 형
(한국조직학회 회장, 고려대 교수)

우리 정부는 시대적 전환기를 맞고 있습니다. 4차산업혁명, 경제체제와 국민의 생활, 정부행정에 있어 근본적인 변화를 촉진하고 있습니다. 코로나 19와 같은 정책 난제의 출현은 단일 행정기관의 관할 범위를 초월하여 중앙부처, 지방자치단체, 민간기업, 시민사회 등 다양한 부문의 역량과 자원을 공유하는 조직 간의 협력적 거버넌스의 필요성을 강화하고 있습니다. 세대 간, 계층 간, 젠더 간 사회적 대립의 심화는 이해당사자 집단들 간의 정책갈등을 해결할 수 있는 정부조직의 탁월한 조정 역량을 필요로 하고 있습니다.

지속적으로 심화되는 정책문제의 복잡성, 불확실성, 모호성에 효과적으로 대응하기 위

해서는 인공지능과 빅데이터 분석을 통해 문제를 사전 예방하는 스마트 조직, 국민에게 필요한 공공서비스를 선제적으로 제공하는 능동적 조직, 기관별 업무영역의 경계를 넘어 다양한 부문 간의 자원을 공유하는 협력 조직, 위기로부터 국가공동체의 신속한 회복탄력성을 이끌어 낼 수 있는 민첩하고 유연한 조직이 필요합니다.

오늘 학술세미나를 통해 그 간의 정부조직운영의 성과와 한계를 검토하고, 국민의 요구에 부합하는 최적의 공공서비스를 제공할 수 있는 정부조직의 구성 원칙과 기준, 개편 방향에 대한 토론의 장을 열고자 합니다.

우리 사회가 직면한 복잡한 난제들을 효과적으로 해결할 수 있도록 정부조직의 합리적 설계와 운영방안에 대한 건설적인 논의가 이루어지기를 기대합니다.

감사합니다.

축 사

안녕하십니까?

한국조직학회와 한국행정개혁학회가 공동으로 주최하는 <새 정부의 정부조직개편과 운영과제> 특별세미나 개최를 진심으로 축하합니다. 새정부의 정부조직개편에 관한 세간의 이목이 집중되는 요즘 매우 시의적절한 세미나를 개최하신 한국조직학회 임준형 회장님을 비롯한 임원진과 한국행정개혁학회 이창원 이사장님께 감사를 드립니다.



이용호
(국민의힘 국회의원)

인수위원회 안에서도 많은 논의들이 진행되고 있습니다만, 그 중에서도 가장 중요한 일 중 하나가 대한민국 정부조직을 재설계하는 것이라고 생각합니다. 정부조직을 개편한다는 것은 단순히 부처를 분리하거나 통폐합하는 일이 아닙니다. 앞으로 새정부가 5년 동안 나가야 할 국정운영 비전과 주요 정책을 담는 정부조직을 재설계하는 것입니다.

미국 건국의 아버지인 토머스 제퍼슨 대통령은 “정부의 구조는 20주년 독립기념일마다 다시 만들어져야 한다”라고 했습니다. 21세기 대한민국은 210여년 전 미국의 상황에 비할 수 없을 만큼 빠른 속도로 변화하고 있습니다. 새로운 사회변화를 반영할 수 있는 정부의 조직구조를 재설계할 필요가 있다는 것을 뼈저리게 느끼게 해주는 명언이라고 생각합니다.

정부조직 개편 관련하여 우리가 고려해야 할 첫 번째 원칙은 융합의 시대를 이끌어 나

갈 수 있는 ‘융합형 정부’를 어떻게 만들 것인가 하는 점입니다. 부처간 칸막이를 없애고 협업을 활성화하는 디지털 플랫폼 정부를 구현하는 것이 윤석열 정부가 지향하는 바입니다. 클라우드로 정부부처 서비스를 연결하여 효율적인 행정서비스가 제공되어야 합니다. 따라서, 정부조직 재설계의 원리에도 산업과 기술의 융합, 서비스의 융합이 필요합니다.

오늘날 우리가 현실에서 마주치는 정책문제는 여러 분야가 융합되어 나타나는 정책난제가 대부분입니다. 따라서 부처간에 영역을 나누고 관할 분야만 다뤄서는 안됩니다. 이를 해결할 수 있는 전에 없는 새로운 접근방식이 필요합니다. 물론 정부조직 구조만의 변화로 그치지 않고, 공무원의 일하는 방식도 함께 변화해야 할 것입니다. 당연히 정부 부처간 협업을 장려하는 인사제도 및 예산운영 방식의 강화가 필요할 것입니다.

둘째, 융합형 정부를 구성하되 정부운영의 효율성도 함께 고민해야 합니다. 정부 부처를 융합형 정부로 재설계 하더라도 정부가 효율적으로 작동할 수 있도록 ‘통솔의 범위’를 고려하여 업무 비효율이 발생하지 않아야 할 것입니다. 책임장관제를 통해 각 부처의 업무자율성과 책임을 동시에 추구하는 것이 윤석열 정부가 지향하는 바입니다. 각 부처가 최적의 규모로 통제가능한 범위 내에서 정부기능을 수행하면서 최고의 성과를 낼 수 있도록 정부조직을 구조화해야 할 것입니다.

셋째, 그동안 비대해진 공공부문의 규모를 적절한 수준에서 효율화하는 것이 필요합니다. 정부부처의 숫자와 공공부문 인력 규모를 합리적인 수준에서 재조정하는 과제가 우리 앞에 놓여 있습니다. 이 문제는 서두르기보다는 신중하게 접근하여 ‘작지만 강한 정부’를 만들기 위해 지혜를 모아 나가야 할 것입니다.

내외 귀빈 여러분,

윤석열 정부는 국민과 함께 소통하며 공정과 상식이 통하는 대한민국을 만들 것입니다. 이를 위해 먼저 정부를 혁신하는 일을 완수해 낼 것입니다. 이미 대통령 당선인은 공약사항으로 청와대 규모를 축소하고 민간의 여러 전문가들을 두루 모셔서 민관 합동위원회를 통해서 정부의 중요한 문제를 해결해나가겠다는 원칙을 천명하였습니다. 앞으로 많은 전문가분들이 윤석열 정부와 함께 우리 사회 변화를 이뤄나가는 길에 동참해 주실 것을 부탁드립니다.

그 첫걸음인 정부조직개편의 논의 단계에서도 오늘 참여하신 행정학 및 정책학 분야의
여러 전문가들의 의견을 경청하고 반영하겠습니다. 다시 한 번 세미나 개최를 축하드리
며 활발한 학술적 논의를 기대합니다.

감사합니다.

축 사

안녕하십니까?

한국조직학회와 한국행정개혁학회가 공동으로 주최하는 〈새 정부의 조직개편과 운영과제〉 특별세미나 개최를 진심으로 축하합니다. 대전환의 시기에는 정부의 기능과 역할에 대한 진지한 고민이 그 어느 때보다 필요합니다. 이렇게 꼭 필요한 주제에 대해 논의의 장을 마련하신 한국행정개혁학회 이사장 겸 한성대학교 총장이신 이창원 박사님, 한국조직학회 임준형 회장님 및 임원진, 윤경준 한국행정개혁학회 학회장님의 수고에 감사의 말씀을 드립니다.



이 태 규
(국민의당 국회의원)

대한민국은 지금 중차대한 기로에 놓여 있습니다. 우리가 어떤 선택과 결정을 하느냐에 따라 냉전시대 글로벌 패권 경쟁 가운데 경제, 과학기술, 외교안보 측면에서 대한민국이 글로벌 선도국가로 나갈 수 있을지 아니면 여기서 그대로 주저앉을지가 결정됩니다. 빠른 속도의 과학기술 발전과 사회변화에 대응하려면 우리는 끊임없이 변화하고 혁신해야 합니다.

이러한 시기 새 정부의 밑그림을 그릴 인수위원회 역할과 책임은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것입니다. 앞으로 2개월간 새 정부의 국정과제 청사진을 준비하며 공정과 상식, 법치, 언론자유와 민주주의 복원, 저성장 극복을 위한 미래 먹거리 및 일자리 만들기, 양극화 문제 해결, 지역균형발전, 국민통합 등에 대한 국정운영 방향을 제시해 나갈

것입니다.

이 모든 국정과제가 지향하는 바는 결국 ‘미래사회로의 대전환을 위한 혁신’이라고 생각합니다. 미래로 나아가기 위해 산업구조를 어떻게 전환해야 하는지 고민하고, 기술변화에 대응하여 달라질 일자리 문제에 대해서도 대안을 마련해야 합니다. 사회적 약자를 보호하고 배려하면서 지역 균형발전과 국민통합을 이뤄내야 합니다.

국정운영의 밑그림과 함께 정부조직의 혁신적 개편방향도 고민해야 합니다. 무엇보다 혁신을 잘 할 수 있는 정부 조직이 필요합니다. 정부 혁신의 핵심은 효율성과 투명성, 그리고 융합과 협업입니다. 혁신은 민간이 더 잘할 수도 있는 일이기도 합니다. 따라서 정부와 시장간 협력관계를 재설정하여 민간의 자율성을 최대한 발휘할 수 있도록 정부 조직과 공직사회의 일하는 방식도 변화해야 합니다.

궁극적으로 새 정부는 국민이 안심하고 안전하게 살아갈 수 있는 대한민국을 만들 것입니다. 코로나19 사태의 긴 터널에서 시름하고 있는 국민들께서 하루빨리 일상을 되찾을 수 있도록 준비해야 합니다. 국민 개개인을 만족시키는 최상의 행정 서비스를 제공하는 정부가 되어야 합니다.

대전환의 시기에 미래를 준비하는 정부, 국민과 국익을 중심에 놓고 실용적으로 문제를 풀어나가는 정부, 국민통합으로 위기를 극복하는 정부가 될 수 있도록 하는 최적의 정부 조직 형태가 무엇인지 오늘 이 자리에서 전문가 여러분들과 활발한 논의를 기대합니다.

감사합니다.

축 사

안녕하십니까.

더불어민주당 김영배 국회의원입니다.

‘새 정부의 조직개편과 운영과제’를 토론하는 자리에 국민의힘 이용호의원님 그리고 국민의당 이태규의원님과 함께 참석하게 되어 뜻깊게 생각합니다.

통합과 화합의 시대를 앞두고 이런 중요한 토론회를 준비해 주신 한국조직학회 임준형회장님, 한국행정개혁학회 이창원이사장님, 한국조직학회 김서용 기획위원장님 그리고 류근관 통계청장님을 비롯해 모든 관계자 여러분께 감사 인사드립니다.

기술은 날로 발전하고 빠르게 변화하고 있습니다. 현대사회의 다양하고 중첩적이며 복합적인 문제들에 발맞춰 정부의 역할과 앞으로의 정책방향이 중요하다고 생각합니다.

정부의 혁신성장의 미래가 데이터에 있습니다. 데이터를 기반으로 하는 신산업 및 다양한 미래산업 육성과 더불어, 일자리 창출, 저출산·고령화 문제 해결 그리고 환경·기후 대응 등을 위해 정부 조직개편과 국가 데이터 관리조직에 대해 다각적으로 논의되어 변화되어야 합니다.

또한, 빠르게 변화하는 환경에 걸맞게 정부 차원의 정책과 조직개편 대책 마련이 필요



김 영 배
(더불어민주당 국회의원)

하다고 느끼며 개편 이후 예상되는 현상과 문제에 대한 대응 등 또한 정밀하게 준비되어 추진될 필요가 있다고 생각합니다.

오늘의 세미나는 차기 정부의 조직 개편과 국정운영에 대해 여러 전문가들과 여·야 정책위가 초당적으로 지혜를 모으는 자리로 의미가 깊습니다. 오늘이 세미나가 차기 정부의 성공적인 출발을 위한 발판이 될 것으로 기대합니다.

다시 한번, 고견을 나눠주실 발제자와 토론자분들께 감사 말씀을 남기며, 세미나 개최를 위해 힘써주신 모든 관계자분들께도 깊은 존경과 감사의 말씀을 전합니다.

●● 축 사

여러분, 반갑습니다.

한국행정개혁학회 이사장 이창원입니다.

금일 한국조직학회와 한국행정개혁학회가 공동 주최하는 특별기획세미나에 참석해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 특히, 바쁘신 중에도 자리를 빛내주신 국민의힘 이용호 의원님, 국민의당 이태규 의원님, 더불어민주당 김영배 의원님께 감사를 드립니다. 또, 기조연설을 통해 소중한 말씀 전해주시길 류근관 통계청장님께도 감사의 말씀을 드립니다. 마지막으로 금일 세미나의 공동 개최를 위해 힘써주신 한국조직학회 임준형 회장님, 한국행정개혁학회 윤경준 회장님께 진심으로 감사를 전합니다.



이 창 원
(한국행정개혁학회 이사장, 한성대 총장)

우리나라는 1948년 8월 15일 정부 출범 후 지난 74년간 무려 50여 차례의 크고 작은 정부조직개편이 이뤄졌습니다. 이렇게 정부조직의 평균수명이 2년이 채 안되는 가장 큰 이유는 우리나라가 ‘압축성장’과 ‘압축민주화’를 함께 달성했기 때문이 아닌가 생각해 봅니다. 즉, 우리가 정말 숨 가쁘게 달려왔다는 긍정적인 측면도 있지만, 정부조직개편이 줄속적으로 이뤄진 것은 아닌가 하는 부정적인 측면도 함께 존재하는 만큼 정부조직개편에 대한 심도 있는 논의와 공론화 과정은 필수적이라 할 수 있습니다.

이러한 측면에서 정부조직개편 논의는 우선 우리를 둘러싸고 있는 시대적 요구가 무엇 인지를 파악하는 것이 무엇보다 중요합니다. 경제 분야만 보더라도, 재작년 2020년부터 코로나19로 인해 촉발된 경제 한파가 벌써 2년을 넘어서고 있고, 고령화와 저출산으로 생산가능인구의 급감에 따라 잠재성장률이 2% 내외까지 추락하였으며, 외국자본은 우리나라의 각종 기업 규제로 인해 투자하기를 꺼려하는 등 대내외적으로도 어려움에 직면해 있습니다.

이러한 시대적 요구에 따라 시장의 효율성을 기반으로 저성장·저출생·양극화를 극복 할 수 있는 경제 정책을 펼 수 있도록 정부조직개편을 추진하여야 하고, 정부는 시장경제 속에서 기업이 혁신할 수 있도록 불필요한 규제를 철폐하며 획기적 생산성 제고가 이뤄 지도록 시장경제의 활성화에 전력을 기울여야 할 것입니다. 즉, 민간을 중심으로 지속 가능한 경제 성장동력을 유지하는 ‘민간주도 경제성장’에 초점을 맞추고 정부조직 내부의 운영 효율성과 기능적 효과를 높여가는 방향으로 정부조직개편이 이뤄진다면 새 정부는 틀림없이 성공한 정부가 될 것이라 생각합니다.

마지막으로, 정부조직은 정부의 정책을 담는 그릇이며, 이러한 그릇의 모양을 어떻게 할 것인가 하는 것은 오로지 국민의 삶의 질을 제고하는 것에 맞추어져야 합니다. 정부조직개편은 공직자나 정치인의 자리를 위해 수행되는 것이 아니라 이러한 조직개편을 통해 정책의 품질을 제고하고 이를 기반으로 국민의 삶이 나아지게 하는 것이 핵심입니다.

이제 새 정부의 출범까지는 45일 정도가 남았습니다. 금일 세미나를 통해 새 정부가 경제활성화와 과학기술혁신 그리고 국민통합을 실현할 수 있는 그러한 정부가 될 수 있도록 많은 분들의 관심과 지혜가 함께 모아지면 좋겠습니다.

금일 세미나의 두 가지 주제에 대해 다양한 의견과 타당한 정책 아이디어를 공유해주실 것으로 기대하며, 좌장으로 수고해주실 가톨릭대 박광국 교수님, 영남대 이환범 교수님께 감사드립니다. 또, 오늘 발제자로 수고하실 성균관대 김근세 교수님, 한성대 조문석 교수님과 김은주 교수님, 서울대 고길곤 교수님께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 마지막으로, 오늘 세미나에 지정토론자로 참여해주실 고려대 윤건수 교수님, 연세대 문명재 교수님, 세종대 이창길 교수님, 중앙일보 장세정 논설위원님, 서울신문 박형갑 논설위원님, 월간조선 배진영 부장님, 경북대 정홍상 교수님, 통계청 안형준 국장님, 연세대 유상

엽 교수님, 문화일보 조해동 경제부장님께도 진심으로 감사를 드립니다.

여러분의 소중한 의견이 새 정부의 성공적인 출범에 크게 도움이 될 것이라 확신하고, 국민에게 신뢰받는 정부가 출범하여 국민의 삶의 질이 획기적으로 개선될 수 있는 성과로 이어질 수 있기를 기대합니다.

여러분, 감사합니다.

●● 목 차

등 록(14:00-14:20)

개회식(14:20-15:00)

사 회: 김서용(한국조직학회 기획위원장, 아주대 교수)

개회사: 임준형(한국조직학회 회장, 고려대 교수)

축 사: 이용호(국민의힘 국회의원)

이태규(국민의당 국회의원)

김영배(더불어민주당 국회의원)

이창원(한국행정개혁학회 이사장, 한성대 총장)

기조연설: 류근관 통계청장 3

국가 통계데이터거버넌스의 발전 방향

제1회의(15:00-16:40)

〈새 정부의 정부조직개편과 운영방향〉

좌 장: 박광국(가톨릭대 교수)

발제1: 김근세(성균관대 교수) 13

정부조직개편의 이론과 과제

발제2: 조문석·김은주(한성대 교수)	37
----------------------------	----

새 정부 정부조직개편 방안 연구:

**미래·개혁·실용·안전·통합 정부 구현을 위한 정부기능 및
조직개편 방향**

토 론: 윤건수(고려대 교수), 문명재(연세대 교수),
이창길(세종대 교수), 장세정(중앙일보 논설위원),
박현갑(서울신문 논설위원), 배진영(월간조선 부장)

제2회의(16:50-18:00)

〈디지털 정부를 위한 국가데이터 관리조직 발전방향〉

좌 장: 이환범(영남대 교수)

발 제: 고길곤(서울대 교수)	65
------------------------	----

통계청 미래발전을 위한 조직개편 방향

토 론: 정홍상(경북대 교수), 안형준(통계청 통계정책국장),
유상엽(연세대 교수), 조해동(문화일보 경제부 부장)

개회식 기조연설

연 설: 류근관 통계청장	3
국가 통계데이터거버넌스의 발전 방향	

국가 통계데이터 거버넌스의 발전 방향

2022. 3. 25.

류근관 통계청장



Contents

1. 국가 통계데이터 거버넌스의 현재 모습
2. 새로운 국가통계 거버넌스 'K-통계체계' 구축
3. 'K-통계체계' 에 대한 국제사회의 평가
4. 맺음말

1
국가 통계데이터 거버넌스의 현재 모습

➤ 국가 통계데이터는 경제·사회 등 전 부처에 연관된 공통 업무

	합계	보건	농림수산	정보통신	건설교통	교육문화	경제	환경	노동
국가 승인통계 수	1,276	63	57	56	47	40	40	38	37

- * 국가 승인통계 중 통계청 직접 작성통계(66종)로 한정해도 경제분야는 약 20종으로 1/3 미만
- * 경제부문에 한정해도 다양한 부처의 공통업무(기재부, 산자부, 중기부, 고용부 등)

➤ 모든 분야를 총괄하는 국가 통계데이터 거버넌스의不在

- 과거 경제개발 중심 정책의 유산(legacy) → 통계청은 기재부 외청
- 다른 부처와 협조 어려움 → 부처간 자료 연계·활용 비효율적

3

1
국가 통계데이터 거버넌스의 현재 모습

원활한 국정 운영을 위한 통계데이터의 연계 수요 증가

➤ (사례1) 포괄적연금통계

- 각종 연금데이터(국민·기초·직역·퇴직·개인·주택·농지 등)
↔ 인구가구통계등록부, 주택통계등록부, 경제활동통계등록부, 주택소유DB, 일자리행정통계DB

➤ (사례2) 사회통합지표

- 범 부처 자료(소득·고용·주거·환경 등) ↔ 인구가구 및 기업통계등록부

➤ (사례3) SDGs(2030), Net Zero(2050)

- 범 부처 자료(빈곤·고용·기후변화·교통·이주 등) ↔ 인구가구 및 기업통계등록부

➤ (사례4) 가계부채통계

- 민간의 신용정보데이터(대출·연체 등) ↔ 인구가구통계등록부, 주택소유DB, 일자리행정통계DB

4

1 국가 통계데이터 거버넌스의 현재 모습

통계 데이터 연계 · 활용의 한계

- 통계데이터에 대한 거버넌스 미약, 분산형 국가통계체계 하에서 허브(hub) 부재의 한계

칸막이로 가로 막혀 흩어져 보관중인 공공데이터

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
1		소득					교육					고령				...
2	ID	Var	feature_1	feature_2	feature_3	ID	Var	feature_4	feature_5	feature_6	ID	Var	feature_7	feature_8	feature_9	...
3	1					1					1					
4	2					2					2					
5	3					3					3					
6	4					4					4					
7	5					5					5					
8	:					:					:					
9	100					100					100					

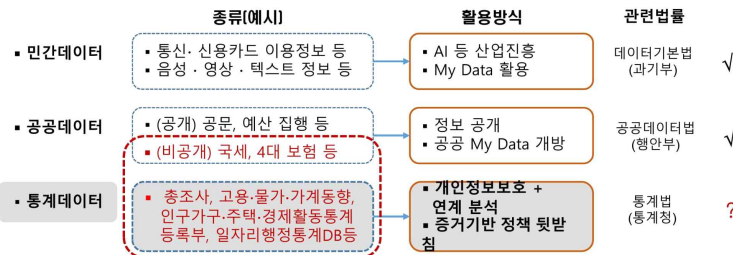
5

1 국가 통계데이터 거버넌스의 현재 모습

- 민간데이터는 과학기술부, 공공데이터는 행정안전부에서 거버넌스 주도

- 공공데이터 중 공개대상 공공데이터의 경우,
우리나라 공공데이터 개방지수는 OECD 회원국 중 1위

- 반면, 비공개 공공데이터의 거버넌스는 취약

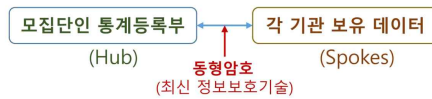


6

2

새로운 국가통계 거버넌스 'K-통계체계' 구축

➤ Hub & Spoke Model, 동형암호 등 최신의 정보보호기술로 안전하게 연계 활용



최고의 개인정보 보안 수준에서 연계 활용

- 법적기반 마련 : 통계등록부 규정 마련을 위한
통계법 개정안 국회 제출('22.1.)
- 암호기술연구 : 동형암호 등 최신 개인정보 보호 기술
R&D 수행 중 (향후 3~4년 간)

7

2

새로운 국가통계 거버넌스 'K-통계체계' 구축

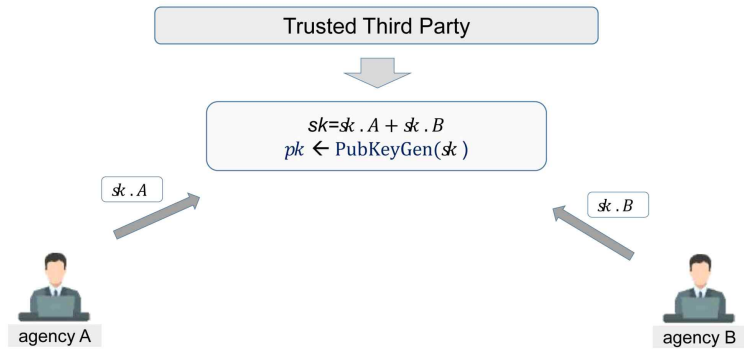
K-통계체계의 두 가지 핵심축

➤ 통계등록부 (Statistical Registers)

➤ 개인정보보호 (Privacy Protection)

8

2 새로운 국가통계 거버넌스 'K-통계체계' 구축



9

2 새로운 국가통계 거버넌스 'K-통계체계' 구축

(As-Is) 물리적 댐과 같은 Data Dam



(To-Be) 국가통계 거버넌스 'K-통계체계'



10

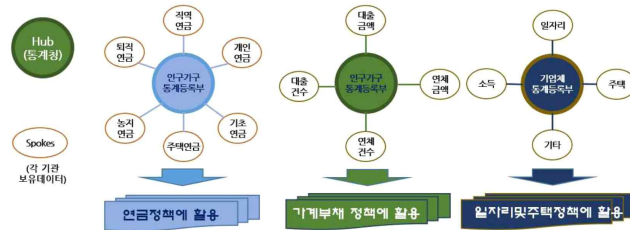
2 새로운 국가통계 거버넌스 'K-통계체계' 구축

[Hub and Spoke Model]

	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD	AE
		소득			교육			고용			...		
ID	Var	feature_1	feature_2	feature_3	feature_4	feature_5	feature_6	feature_7	feature_8	feature_9	...	...	feature_m
1													
2													
3													
4													
5													
:													
100													
:													
n													

① 연결: 통계등록부(Hub) ← 공공기관이 보유한 양질의 데이터(Spoke)

② 보안문제: (동형암호) 암호상태에서 안전하게 보관 연계



11

3 'K-통계체계' 에 대한 국제사회의 평가

➤ 최근 국제학회, 국제기구 등에 'K-통계체계' 전파, Best practice로 큰 호응 받음

- 주제: Hub and Spokes Model for Governmental Data : Data Linkage and Data Security
- 수리통계혁신연구소(IMSIS) 워크숍 기초연설 : Killer application으로 평가
- UN 통계위원회, OECD 정책위원회 의장단 회의 : 새로운 국가통계 패러다임으로 호평



IMSIS Workshop 기초연설(22.2.11.)



UN 통계위원회 의장단 회의(22.2.22.)



OECD 정책위원회 의장단 회의(22.3.7.)

12

4

맺음말

디지털 플랫폼 정부의 첫번째 콘텐츠 '통계데이터'

- (대통령 당선인) “문제를 정확히 진단하기 위해선 우리가 늘 현장에서 답을 찾는 마음가짐이 필요하다.” (2022.3.18. 언론기사) → **국정운영의 답은 현장에 있음을 강조**
- 법원에서는 **죄형법정주의**에 따라 증거가 중요 ↔ 국정운영에서는 통계데이터가 바로 그 증거
 - 국정운영의 흔적은 국가 통계데이터에 기록됨
 - 현재의 분산형 국가 통계체계 하에서 국무총괄·국무조정의 **formal authority**는 총리실에 있으나, 예산집행·성과측정의 **real authority**는 통계 데이터를 가진 각 부처가 사실상 갖고 있음
- 객관적 정책수립평가를 위한 통계데이터 플랫폼 전담조직 필요
- 국가 통계데이터에 관한 한 통계청이 주도조직(focal point)으로서
 - ①허브(hub) 역할 ②각 부처에 산재한 통계데이터(spoke) 연계·공유 플랫폼 기능을 동시에 수행할 필요성

13

통계는 수치로 적는 삶의 기록, 또 하나의 역사

Statistics is a numerical record of history

제1회의 **새 정부의 정부조직개편과 운영방향**

좌 장: 박광국(가톨릭대 교수)

발제1: 김근세(성균관대 교수) 13

정부조직개편의 이론과 과제

발제2: 조문석·김은주(한성대 교수) 37

새 정부 정부조직개편 방안 연구:

미래·개혁·실용·안전·통합 정부 구현을 위한 정부기능 및 조직개편 방향

토 론: 윤견수(고려대 교수), 문명재(연세대 교수),
이창길(세종대 교수), 장세정(중앙일보 논설위원),
박현갑(서울신문 논설위원), 배진영(월간조선 부장)

정부조직개편의 이론과 과제

김근세(성균관대)

I. 서론

새로운 정부가 등장하면 대통령 선거과정에서 국민에게 공약한 정책의제를 인수위원회 과정에서 국정비전 및 목표와 주요 국정과제로 기획하고 이를 효과적으로 수행할 정부조직 개편을 모색하게 된다. 그런데 정부조직개편은 복합적인 성격을 가진다 (Peters, 1992). 먼저, 새로운 행정환경에 대응하기 위한 국정과제를 효과적으로 수행하기 위한 합리적 도구의 재설계로 이해할 수 있다. 동시에, 정부조직개편은 새롭게 임기를 시작하는 정치집행부가 기존의 정부관료제를 장악하기 위한 지렛대의 정치적 성격도 가지고 있다. 또한, 사회적으로 새로운 정부가 새로운 시대의 국정과제를 성실히 실천한다는 인상을 대국민에게 전달하는 의식과 상징의 성격도 가지고 있다.

우리나라 정부조직은 제도적 환경(institutional environment) 변화에 조직의 정당성을 확보하기 위하여 지속적인 기능 및 기구에 대한 재설계 노력을 해왔다. 과거에는 정부조직을 대폭적으로 개편하는 경향이 있었으나, 최근 문재인 정부는 정부조직을 부분적으로 개편하는 경향을 보이고 있다. 이는 빈번한 대규모 정부조직 개편의 부정적 영향에 대한 성찰에 기반한 것으로 보인다 (한국행정연구원, 2016). 지속적 정부조직개편의 과정에서, 새로운 제도가 기존 제도를 대체하기도, 결합하기도, 표류하기도, 병렬적으로 공존하는 누적적 현상을 가져왔다. 결국 현재 한국 정부조직은 과거의 다양한 제도적 질서가 누적적으로 반영되어 있다. 따라서 새로운 정부의 정부조직개편 문제는 개별 부처의 문제해결을 넘어 한국 정부조직 제도에 어떠한 의미와 영향을 미치게 되는지, 보다 긴 역사적 안목에서 접근할 필요가 있다.

과거 경제성장의 근대화 과정에서 형성된 발전국가 관료제에 대한 개혁을 위해 1987년 이후 민주화, 1997년 이후 시장화 관점에서 지속적으로 다양한 패러다임의 행정개혁과 정부조직개편을 추진하여 왔으며, 여전히 한국 발전국가의 제도적 지속성도 존재한다. 즉 기

존의 발전국가의 제도적 맥락에서 신공공관리론과 신거버넌스론의 행정개혁이 적극적으로 추진되었으나, 제도변화의 선택적 친화성이 나타나고 있다. 예를 들어, 신공공관리론에서 강조하는 관리재량과 성과책임의 이론적 기둥에서 전자는 왜소화되고, 후자는 과대화되어 운영되고 있는 것으로 생각된다.

동시에, 한국사회가 직면한 정치경제적 양극화, 기후변화와 녹색국가, 인구구조변화와 고령사회, 디지털경제와 사회 등 새로운 행정환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존 발전국가의 계층제적 국정관리에서 보다 민주시장주의 국정관리로의 전환을 포괄하는 정부조직개편의 방향을 모색할 필요가 있다. 즉 역동적이고 복잡한 행정환경의 복합적 난제에 대응할 수 있는 복합적응체계(complex adaptive system)가 요구하는 유연한 정부, 기존의 정부관료제 중심의 통치에서 정부-시장-시민사회의 협치의 정부조직설계가 필요하다.

주기적으로 반복되는 정부조직개편은 제도화되어 새로운 정부 출범시 어느 정도 기대되는 행위로 사회적 정당성과 상징적 정치성을 확보하고 있으나, 이것이 우리나라 정부조직제도변화에 미치는 의미와 정부조직개편이 추구하는 행정의 정치적, 관리적, 헌법적 가치를 실질적으로 제고하는지 종합적인 검토가 필요하다. 이러한 배경에서 새로운 정부조직개편시 참고할 수 있는 정부조직개편의 이론과 주요한 과제를 정리하려고 한다.

II. 행정환경과 행정이론의 진화

1. 새로운 행정환경의 요구

정부조직은 행정환경의 변화에 따른 새로운 국정과제에 효과적 대응이 요구된다. 먼저, 한국사회가 직면하고 있는 주요한 행정환경의 변화를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정치경제적 양극화: 최근 대통령선거에서 드러난 보수와 민주 진영의 양극화 현상은 한국사회의 갈등/간격을 총체적으로 반영된 것으로 보인다. 저성장과 격차사회의 심화, 계층간 소득 및 자산 격차, 계층간 이동 사다리의 상실, 지역간 격차, 세대간 갈등, 젊은 세대의 심화된 젠더갈등 등 한국사회의 전면적인 갈등을 노정한 것으로, 향후 사회통합에 대한 적극적인 대응과 공론의 장에서 담론을 통한 사회적 타협이 요구되고 있다.

둘째, 기후변화와 녹색국가: 최근 기후변화에 대한 전 지구적인 대응이 구체화되어 탄소중립경제와 녹색국가로의 전환이 요청되고 있다. “녹색국가는 규제의 이념과 민주적 절차가 자유민주주의의 보다는 생태민주주의(ecological democracy)에 의해 이루어지는 민주국가”로

정의된다 (Eckersley, 2004: 4). 즉 규범적으로, '생태적으로 책임지는 국가성(ecologically responsible statehood)'을 강조하고, 녹색운동이 사회적으로 정의롭고, 생태적으로 지속가능한 사회의 이상에 접근하기 위해서 국가의 역할을 수용한다. 동시에 녹색목표를 달성하기 위해 국가를 수단적으로 활용하기 보다는 국가를 민주적 공적 가치의 구현체로 이해한다. 환경규제와 환경정의를 실현하는 녹색국가는 두 가지 성격을 가지고 있다 (Eckersley, 2004: 11-13). 첫째, 녹색국가는 강한(strong), 효과적인 국가이다. 환경 복원을 촉진하거나, 여러 가지 환경 피해를 낳는 행위들을 규제하는데 강력한 국가가 요구된다. 또한 지속가능사회가 시민들 삶의 기회에 있어 사회적으로 퇴보하는 사회가 아님을 담보할 수 있도록 자원을 재분배할 수 있는 역량을 가지고 있어야 한다. 둘째, 녹색국가는 좋은(good) 국가이다. 국가는 종 다양성, 생명지원 서비스와 같은 진정한 공공재를 보장하는 '공적인 생태 신탁인'의 역할을 수행하는 사회적 제도이다. 녹색국가는 환경보호와 환경정의를 지켜내기 위한 집단적 행위를 적극적으로 증진하고, 국가 영토나 다음 세대를 넘어서는 사회적 생태적 비용의 붕괴를 방지하는 책임성을 갖는다. 그리고 제도적 차원에서, 녹색국가의 심의민주주의와 생태민주주의의 의의를 적극적으로 실현할 수 있는 구체적 행정제도로 Dryzek(2005)은 여러 가지 방안을 제시한다. 첫째, 정부와 시장의 질서에서 상당히 자율적인 녹색공론의 장 (green public sphere) 확립한다. 둘째, 국가행정에서 녹색 이념을 추구할 수 있는 시민사회의 영향력 확대를 위한 담론제도설계(discursive design)의 개발로서, 공론조사(public inquiry), 환경조정(environmental mediation), 규제협상(regulatory negotiation), 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution) 등 행정과정과 절차의 정당성을 확보하는 제도를 확충한다.

셋째, 디지털정부로의 전환: 정보통신 등 과학기술의 급속한 발전으로 디지털경제, 디지털사회의 도래는 효과적인 디지털정부로의 전환을 기대하고 있다. 디지털정부는 "디지털 기술과 데이터를 정부와 그 외부관계 (시민, 기업, 사회, 비영리기구, 국제기구)에 도입, 응용, 활용하는" 성격을 가지고 있다 (Lips, 2020: 9). 이러한 디지털정부는 서비스국가, 개방적이고 투명한 정부, 스마트정부, 참여민주주의와 시민관여의 공공부문개혁을 요구한다. 특히, 서비스국가(service state)의 차원에서 디지털정부는 기존의 규칙지향적 정부의 칸막이 구조와 일선관료의 강력한 고객관계를 연계적이고, 고객중심의 대응적인 통합정부의 접근으로 대체한다. 즉 느슨한 네트워크 구조, 서비스 수렴과 통합, 고객에 통합적 대응의 새로운 비즈니스논리의 디지털 시대 공공서비스전달체계의 개편을 기대한다. 이를 위해 디지털정부는 공공서비스전달체계에 있어 전자정부(e-government), 모바일정부(mobile government), 통합정부(integrating government), 시민지향정부(citizen-centered government), 디지털기본정부(digital-by-default government), 데이터기반정부(data-enabled government)의 성격

을 지향한다 (Lips, 2020: 82-93).

넷째, 저출생 고령사회의 도래: 한국사회의 급격한 인구구조 변화는 저출생 고령사회로의 변동을 가속화하고 있으며, 인구절벽의 시대에 직면하고 있다. 고령사회의 도래에 따른 새로운 행정수요의 변화를 적극적으로 탐색하기 위하여 인간의 생존과 행복에 필수적인 사회 서비스인 휴먼서비스(human services)의 관점에서 접근할 수 있다. 현재 정부조직은 다양한 휴먼서비스 욕구를 반영하고 있지 못하고 있어, 고객의 궁극적 문제해결을 위해서는 통합적 전달체계의 설계가 필요하다. 즉 공급자의 시각이 아닌 수요자의 관점에서 맞춤형 서비스를 실현하기 위해 수요자의 다양한 욕구를 포괄적으로 반영할 수 있도록 사회서비스 전달체계가 보완되어야 하며, 이를 통해 맞춤형 통합서비스를 구현할 필요가 있다. 서비스 제공자와 수요자간의 연계를 강화하기 위해 다양한 영역에서 공공부문과 민간부문간 네트워크를 활성화할 필요가 있다.

이러한 한국사회의 새로운 환경변화는 정책목표에 대한 가치갈등과 정책수단의 모호성을 갖는 난제의 정책문제에 대응하는 과제를 요구하고 있다. 이와 관련해, Koliba & Koppenjan(2016)은 복잡적응체계(complex adaptive system)를 제안하는데, 이는 “체계에 너무 많은 변수가 작동하고 있어, 전반적인 행태는 체계 내에 내재된 다양한 행태의 총체적인 합으로 등장되는 결과로 이해한다”. 정보의 부족, 가치갈등의 모호성에 기반한 공공문제의 복잡성, 상이한 이해와 지각을 가진 행위자의 전략적 복잡성, 상이한 문화와 사회적 배경, 공공/민간영역, 중앙/지방정부의 제도적 복잡성을 관리할 수 있는 네트워크 거버넌스의 관리방안을 강조한다. 체계적 사고, 현재를 넘어 미래의 전망, 암묵적 지식의 활용, 불확실성과 모호성에 대한 긍정적 태도의 상황인식(situational awareness)을 가지고, 복잡한 거버넌스 네트워크를 동원하고 영향을 미치는 관리자로서 정부조직을 요구한다.

2. 행정이론의 발전

정부조직개편은 행정이론의 이념(idea)에 큰 영향을 받게 된다. 행정이론의 전개과정은 각국의 상황에 따른 상이성에도 불구하고, <그림 1>과 같이 크게 법 지향으로부터 서비스 지향, 시민 지향의 관점으로 진화하는 경향으로 요약할 수 있다 (Bovaird & Löffler, 2016).

첫째, 전통행정이론: 합법성과 법 지향: 전통행정이론의 초점은 합법성에 기초한 효율적인 행정제도 구축이며, 특히 정치-행정이원론의 관점에서 정치의 영역에서 분리된 행정은 공공행정(Public Administration)으로, 이는 국가의 본질적이고 독점적인 합법적 권한행사를 계층제적 거버넌스를 통해 합법성을 추구하는 관료제의 공직사회로 제도화되었다.

둘째, 신공공관리론: 효율성과 고객서비스 지향: 1980년대 이후 전 세계적인 재정압박으로 공공부문이 제공하는 서비스의 효율성 제고에 초점을 둔 행정이론이 등장하였다. 구체적으로 비용효과적인 서비스, 고객선택의 유연성과 대응적인 서비스, 경쟁력 있는 공공서비스가 강조되었으며, 이러한 행정개혁의 흐름은 신공공관리론(NPM: New Public Management)으로 정리되었다 (Hood, 1991). 일반적으로 신공공관리론은 공공서비스에서 산출되는 고객의 가치를 높이기 위해 정부조직 관리의 자율성과 성과의 책임성을 강조한다.

셋째, 공공거버넌스론: 삶의 질과 시민 지향: 신공공관리론의 개혁 경험에서 관리의 효율성을 제고되었지만, 정책의 효과성에 대한 의문이 제기되었다. 특히, 행정에서 민주정치적 성격의 논의가 제외되면서, 1990년대 후반 신거버넌스 이론이 이러한 비판의 대안으로 등장하였다. 일반적으로 공공거버넌스(Public Governance) 이론은 공공정책의 결과에 영향을 미치는 이해관계자들 간의 상호작용 방식에 관심을 둔다. 즉, 공공거버넌스론은 결과보다도 과정의 중요성을 강조한다. 따라서 공공거버넌스론은 신공공관리론에서 언급되는 공공서비스를 제공받는 수동적 의미의 고객이 아닌, 시민이 공공서비스의 주체가 되는 적극적인 참여를 강조한다.

〈그림 1〉 행정이론의 진화



※ 자료: Bovaird & Loffler(2016: 20)의 재구성.

3. 정부조직설계의 패러다임

한국 정부조직설계의 방향성을 모색하기 위해 정부조직의 패러다임을 개관할 필요가 있다. 정부조직의 패러다임은 크게 관리주의, 다원민주주의, 시장주의의 세 가지로 구분해 볼

수 있다 (Rosenbloom et al 2022; Peters, 1996; 김근세, 2000).

첫째, 관리주의 패러다임은 전통적 행정이론에 기초한 정부관리 모형이다. 이 모형은 Max Weber의 관료제 조직원리에 따라 정치중립적인 관료, 계층제와 규칙, 영속성과 안정성, 내부규제, 평등성 등을 강조하면서 행정의 통제성과 내적 효율성을 추구하고, 행정과정을 기본적으로 정부가 권위적으로 사회집단에 집행(execution)하는 과정으로 이해한다 (Peters, 1996). 따라서 이 모형은 통일적이고, 집권적이며, 예측 가능한 관리가 가능한 관료제의 조직설계를 선호한다. 이 정부조직 패러다임은 초기산업사회의 공장제적 제조업 조직에 적합한 모형으로 후기산업사회의 서비스산업 조직의 모형으로는 많은 한계를 가진 것으로 지적되었다 (Albrecht, 1988, 82-90). 그러나 이러한 이론적 비판에도 불구하고 아직도 정치행정 실무사회에 있어서는 정통적인 조직모형으로 간주되고 있다.

둘째, 다원민주주의 패러다임은 관리주의 정부조직에서 가정하는 계층제적 관료조직을 비판하면서 조직내외 구성원의 참여를 강조하고, 이를 위해 보다 평평한 조직(flatter organization)을 제안한다. 이 모형의 장점은 조직 내부에 상명하달로 하위직 조직구성원에게 계층적으로 지시하는 것이 아니라, 의사결정과정에의 참여를 보장함으로써 직무수행을 통한 동기부여와 자아실현에 도움이 된다는 것이다. 그리고 행정과정을 정부가 시민사회를 대상으로 단순히 정책을 권위적으로 집행하는 것이 아니라, 사회의 각 이해집단과 타협하고 협상하는 과정으로 이해한다. 이에 따라 다양한 사회집단을 행정과정에 참여시킬 수 있는 정부조직유형을 선호한다. 따라서 관리주의 패러다임에서 제시하는 통일적이고, 집권적인 관료조직 보다는 정부조직의 다원화(organizational pluralism)를 선호한다. 대표적인 예로, 미국 정부조직은 통일적인 부처조직 이외에 독립기관, 독립규제위원회 등의 다원적 정부조직과 관리체계를 채택하고 있다.

셋째, 정부조직의 시장(market) 패러다임은 관리주의 정부조직을 독점적으로 서비스를 공급하는 집권적, 통일적 관료제 조직으로 비판하면서, 내부시장의 경쟁원리를 강조한다. 즉 정부조직에도 시장유인을 도입하고자 한다. 따라서 정부의 기능 중 상업기능은 공기업화, 민간기업으로 전환하는 민영화, 그리고 정책집행 및 서비스전달기능은 자율적인 운영을 보장해주는 책임운영기관화(agencyfication) 모형을 제안한다. 이는 정부기관 간의 계층적 국정관리(hierarchical governance)에서 기관 간에 성과계약관계의 시장적 국정관리(market governance)로의 전환을 뜻한다.

기본적으로, 이상의 세 가지 정부조직 패러다임을 고려해 볼 때, 우리나라 다원화된 사회와 복합적 행정환경 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 관리주의적인 패러다임에서의 합리성 원리는 유지하지만, 이에 보다 민주적이고, 시장적인 정부조직 패러다임을

정합적으로 선택할 필요가 있다.

4. 발전국가 행정구조의 유산

우리나라 정부조직제도의 원형과 제도적 유산을 이해하기 위해서는 박정희 행정부 경제 성장과정에서 형성된 발전국가에 대한 이해가 필요하다. 발전국가 행정구조와 기구에 대해 다음과 같이 핵심적인 성격을 정리할 수 있다 (Johnson, 1982; Kim & Park, 2016).

첫째, 발전국가는 입법부중심의 행정보다도 집행부중심의 행정체제를 발전시켰다. Johnson은 일본의 정치체계가 관료제에 의해 크게 좌우되어왔으며, 의회는 일종의 고무도장인 “꼭두각시 의회(puppet-Diet)”로서 이해하였다(Johnson, 1982: 50). 정책결정은 전적으로 부처 내부에서 내각의 법률안이 고안·기안되고 의회는 승인을 위해 그것을 자민당으로 이송하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 집행부중심 행정의 특징은 Rosenbloom(2000)이 주창한 입법부중심 행정(legislative-centered public administration)과 대비된다. 경제발전이라는 국가적 목표 달성을 위해서, 입법부의 정치적 프로세스는 행정의 능률성 관점에서 낭비로서 인식되었다. 또한, 기술관료에 의해 관리되는 계획합리성의 논리는 한국 발전국가의 전개에 있어서 지배적이었다.

둘째, 경제성장은 한국의 경제기획원과 일본의 통상성과 같은 선도기관에 의해 기획되고 집행된다. 이것은 발전국가가 제선부처들과 관계에서 강력한 중앙관리기관을 가짐을 의미한다. 국가주도의 급속한 경제성장과정을 거침으로써 정부조직이 대단히 집중화, 집적화되어, 중앙관리기구의 비대화, 기획중심의 권위적 조정, 집권적 정책과정이 강화되었다.

셋째, 발전국가는 경제생산기능을 강조하는 반면, 자본주의 국가의 사회통합기능을 경시한다. 이러한 점에서 발전국가의 우선순위는 경제발전에 두어진다. 이러한 경제발전에 대한 강조로, 국가의 생산기능이 발전국가에 있어서 가장 중요한 기능으로 구조화된다.

넷째, 발전국가는 경제발전이라는 국가목표와 함께, 그에 상응하는 재정, 금융, 산업 정책의 묶음인 정책패키지를 통해서 경제성장에 개입한다. 특히, 국가는 수출기업들을 지원·보증하기 위해 많은 공기업들을 설치하며, 행정지도와 같은 직접적 개입방식을 이용해 기업부문을 지도한다. 또한, 한국의 사례에서 1970년대와 1980년대 한국의 경제발전은 군부 엘리트 중심의 권위주의적 체제에 의해 이끌어졌다. 이러한 점은 경제발전의 기획과 추진에 있어 국가집권적 성격을 더욱 강화하는데 기여하였다.

Ⅲ. 정부조직개편의 쟁점과 과제

새로운 행정부가 직면한 새로운 행정환경이 요구하는 복합적인 정책문제에 효과적으로 대응하기 위하여 복합적응체계가 요구된다. 기존의 정부조직의 관리주의 접근을 넘어, 정치적, 시장적 접근을 포용하여 협치의 전문가정부(professionalized government), 열린정부(open government), 연계/통합정부(joined-up/integrating government)가 요구된다. 이를 위해 행정서비스전달체계에서 정책기능의 강화를 위한 핵심행정부와 중앙관리기구의 합리화, 중앙행정기관의 기능적 다원화, 대통령자문위원회의 활성화, 규제위원회의 독립화, 집행기능의 분화를 위해 책임운영기관과 공공기관의 내실화, 그리고 서비스기능의 통합서비스 확대와 시민서비스 제도화 과제를 검토할 수 있다.

1. 핵심행정부의 합리화

우리나라 핵심행 정부는¹⁾ 대통령제를 기본으로 국무총리라는 의원내각제적 요소를 가미하고 있다. 이러한 제도간의 중첩으로 다음과 같은 문제가 지적되고 있다 (김근세·정용덕, 1996; 정용덕 외, 2021: 211-19).

첫째, 정치적으로, '제왕적 대통령'의 권력비대화에 따른 부작용, 이와 관련하여 국무총리실의 부실한 기능화의 문제점이 야기된다. 대통령 중심의 강력한 권력집중은 발전국가의 모든 역량을 동원하는데 효율적으로 기능했다는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 1987년 이후 한국사회가 점차 다원화되면서 정치행정구조의 다원적 대응에는 정합성이 떨어지는 핵심행정부 구조라고 할 수 있다.

둘째, 행정적으로, 대통령비서실과 국무조정실의 이중적 계층구조는 중첩적인 관리, 감독관계로 일선부처에 부담이 크고, 정보의 왜곡 가능성이 야기될 수 있다. 나아가 정책조정 of 부실화를 초래할 수 있다. 부처 간의 정책갈등이 대통령비서실내 부서간 갈등으로 비화되어 정책조정을 어렵게 하고, 이 갈등조정에 대통령의 부담이 가중될 수 있다.

1) 핵심행정부란 행정수반, 내각, 위원회, 부처 등으로 구성되며, 중앙 행정부의 정점 및 심장부에서 국가정책결정을 관장하는 일련의 제도, 망, 행위자들을 의미한다. “중앙정부 정책들을 통합·조정하는 역할을 하거나, 정부기구들의 서로 다른 요소들 간의 갈등을 해결하기 위해 행정부내 최종 조정자로서 행동하는 모든 조직 및 구조들”이 포함된다(Dunleavy & Rhodes, 1990). 핵심집행부를 구성하는 주요한 대안으로, 행정수반에 의한 통제 (행정수반의 개인지배모형, 행정수반의 참모단모형), 내각에 의한 통제 (내각정부모형, 장관정부모형), 관료제에 의한 통제 (부처할거주의모형, 집합적 공무원단모형), 그리고 분할결정모형으로 구분해 볼 수 있다 (Dunleavy & Rhodes, 1990; 김근세·정용덕, 1996).

셋째, 전략적 국정운영의 부실을 가져올 수 있다. 대통령을 중심으로 한 계층제적으로 조직화된 핵심행정부 구조는 대통령 비서실과 각 부처가 지나치게 밀접하게 연계되어 비서관들이 각 부처의 일상적인 업무에 많이 간섭하게 된다. 이에 따라 핵심행정부는 각 부처의 일상적인 정책 및 사업의 미시관리에 거리를 두고 국정운영전반에 걸친 전략적 기획 기능에 집중하기 어려운 단점이 있다.

넷째, 현행 우리나라 대통령-국무총리간의 계층제적 핵심행정부는 권한과 책임이 분리되어 있다. 국정운영의 성과는 대통령이 받고, 책임은 국무총리가 지는 국정운영방식은 대통령책임제의 기본원리에 배치된다. 소위 '방탄총리'의 유형이 이에 속한다.

이러한 문제의식에서 다음과 같은 핵심행정부의 재설계 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 순수 대통령중심제 방식: 우리나라의 권력구조를 기본적으로 순수 대통령제로 해석하여, 대통령이 실질적인 국정운영 권한을 좀 더 명확히 한다. 국무총리는 미국의 부통령처럼 의전기능과 대통령이 특별히 위임한 기능에 한해 수행한다. 이에 따라 보좌기구도 대통령 비서실과 국무총리 국무조정실을 통합하여 미국형의 대통령실(Executive Office of the President)로 개편한다. 대통령실은 국정전반의 관점에서 전략적 기획기능을 수행하고, 국무회의가 실질적인 정책조정 및 결정기구로 작동한다. 현행 국무총리 비서실은 국무총리를 보좌하도록 하되, 국무조정실은 대통령실에 통합된다. 이 대안을 채택하는 경우, 국정의 권한과 책임의 일원화로 행정적 책임성을 명확하게 하는 장점이 있다. 정책결정권의 실질적 행사는 청와대에서 이루어지면서도 정책실패가 발생하는 경우 국무총리를 국면전환용으로 활용하는 문제를 해소할 수 있다.

둘째, 이원집정부제 방식: 핵심행정부의 분할결정 모형(segmented decision-making model)으로서 프랑스형의 이원집정부제에 가까운 핵심행정부의 분업구조를 추구하는 대안이다. 대통령은 국방, 외교, 안보, 통일 정책 등 주로 외치(外治)를 담당하고, 국무총리는 국내정책 중심의 내치(內治)를 담당하도록 한다. 대통령은 내치를 중심으로 한 일반행정에 관한 실질적인 권한을 국무총리에게 명확하게 위임하고, 그 성과에 대해 국회에 책임을 지게끔 한다. 이러한 기능조정에 따라 대통령 비서실과 국무총리 국무조정실도 재조직한다. 국무조정실은 내치의 실질적인 책임자로서 부처간 정책결정과 조정을 수행한다. 이 대안의 장점은 분업에 따른 국정관리자의 통솔범위 축소로 실질적인 국정관리 능력을 강화할 수 있는 점이다. 단점은 직선 대통령이 정책결정권의 범위를 확대하려는 현실 정치적 성향 여부에 따라 국무총리와의 갈등이 야기될 수 있는 점이다.

셋째, 제왕적 대통령제의 완화 방식: 이 대안은 현행처럼 대통령제와 국무총리제를 근간으로 하되, 다만 대통령에 집중된 업무를 국무총리실에 좀 더 위임하도록 하는 방안이다. 대

통령 비서실이 부처의 정책사업에 대해 계층제적이고 미시적으로 감독하는 것을 지양하는 대신에 장기적이고 전략적인 기획 기능에 집중하도록 한다. 따라서 정책영역별로 세분된 수석비서실의 기능은 폐지한다. 대신에 현행 국가안전보장회의처럼 여러 정책분야에 걸친 사안을 다루는 위원회 형 조직으로 개편한다. 정책영역별 세부 사안은 가급적 지양하여 부처에 의해 이루어지도록 과감히 분권화하되, 국무조정실에서 부처간 정책조정 및 평가를 담당하도록 한다. 이 대안의 장점은 집중된 대통령의 권력 분산에 도움이 될 수 있다는 점과 비교적 현실적인 대안이라는 점이다. 단점으로는 상황변동에 따라 다시 권한이 대통령실에게로 재집중될 우려가 있는 점이다.

이와 관련하여, 전통적으로 우리나라의 경우 핵심행정부에 대한 정책결정권한은 행정수반인 대통령을 중심으로 한 중앙관리기구에 집중되어 있다. 현재 우리나라 중앙관리기구는 대통령비서실, 국무조정실, 기획재정부, 행정안전부, 인사혁신처, 법제처, 조달청, 감사원 등 각 다기적인 행정기관이 계층제적으로 운영되고 있다. 이러한 중앙관리기구의 비대화는 중앙통제에는 효과적이지만, 의사전달 및 결정의 중첩에 따른 비효율성을 야기하고, 계선부처의 참여와 민주적 행정과정을 저해할 수 있다. 기본적으로 핵심행정부의 모형을 행정수반에 의한 통제모형에서 내각에 의한 통제모형으로 전환하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그리고 기본적으로 중앙관리기구의 성격이 통제지향에서 보다 더 조정/지원지향으로 확대 되는 것이 유연한 분권적 정부조직을 위해 필요하다. 이를 위해 중앙관리기구의 권한은 지속적으로 관리재량권 위임(let managers manage) 원칙하에 일선부처에게 이양하고, 참모기구의 기능은 중립적인 위치로 개편하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 예산실의 기능을 경제부처보다는 중립적인 기구로 이관하는 것이 바람직하다. 국정의 방향이 기존의 경제성장을 넘어 사회국가를 포괄하는 기능에 대한 균형적인 이해가 요구되기 때문이다.

2. 대통령자문위원회의 활성화

정부위원회(government commission)는 국가기능을 수행하는 행정기구의 한 유형으로 계선관료제와 차별성에서 그 의미를 갖는다(Sheriff, 1983; 김근세·박현신, 2007). 첫째, 과제 접근법에서 볼 때, 계선관료제는 일상적/비일상적인 국정과제를 수행하지만, 정부위원회는, 정부관료제의 운영을 점검하는 행정개혁 기능과 같이, 예외적인 상황의 초일상적인(supernonroutine, archi nonroutine) 과제를 수행한다. 둘째, 이념적 접근법에서 볼 때, 국가행정기구의 근간인 정규적인 관료기구로는 충분히 수행하기 어려운 중립적인 '정당성(legitimization)' 기능을 정부위원회가 담당하게 된다. 이는 현대 다원주의사회의 국가-사회

관계에서 다양한 이익집단의 투입정치를 국가기구에서 수용하는 ‘참여국가(participative state)’를 전제로 한다. 이러한 참여국가의 환경에서 일반국민에게 독립성과 객관성이 담보된다고 지각되는 거버넌스를 가지는 정부위원회 기구는 시민참여의 상징성을 확보할 수 있다는 점에서 그 의의를 갖는다. 이러한 맥락에서 정부위원회 기구는 ‘무슨(what) 성과를 달성하였나?’ 보다는 국정현안을 적절하게 다루고 있다고 보여지는 측면인 ‘어떻게(how) 성과를 달성하는가?’의 측면이 부각된다. 또한 정부위원회의 공적 가시성 측면에서 위원회는 위원의 구성을 사회전문가로 구성하게 된다. 사회문제가 점차 복잡해지고 다양해지면서 기존 관료제적 행정기구의 문제해결 능력과 상대적 권력이 약화되고 있다. 이에 대통령은 관료제 및 국가기구를 효율적으로 조정·통제하여 보다 나은 국정운영결과를 산출하기보다는 정치적 인기관리에 집중하여 여론에 초점을 두고 민감하게 반응하게 된다.

이러한 맥락에서, 대통령의 국정운영 역량을 강화하고 뒷받침하기 위한 대통령자문위원회 정부조직의 의의를 찾을 수 있다. 실제 대통령은 다양한 계층의 사람들을 정책과정에 참여시킴으로써 결정된 정책에 대한 수용도를 제고시키고 자신의 국정철학에 대한 정당성을 획득하여 대통령 의제를 정책화하기 위하여 대통령자문위원회를 필요로 한다. 구체적으로, 대통령자문위원회의 필요성은 크게 다음의 세 가지로 요약된다 (Peters & Barker, 1993: 1-3; 김근세·조규진, 2009).

첫째, 현대 민주국가의 원리는 지속적인 국민의 참여를 강조하면서 가능한 많은 자문을 구하고 있는데, 정부가 정책방향을 부과하기 보다는 시민사회 집단들의 의견 개진을 허용할 경우 정책형성이 보다 민주적인 것으로 이해된다. 따라서 정책자문을 수용하거나, 요청하는 그 자체가 국가 정책결정의 정치적 정당성을 제고하는데 기여할 수 있다.

둘째, 디지털사회에 정부는 국정운영에 있어 가능한 많은 정보를 수집, 처리하는 것이 필요하다. 정보/지식의 발전 속도는 행정환경의 불확실성을 증가시키기 때문에 국가는 더 이상 정책결정에 필요한 정보를 자체적으로 확보하기 어렵게 되었다. 따라서 정부는 수동적으로 자문을 수용하기보다는 적극적인 자문으로 필요한 정책정보를 창출한다. 이에 일반 관료들로부터 기대하기 어려운 정보와 전문성을 제공하는데 대통령자문위원회가 기능한다.

셋째, 합리적 정책결정을 위하여 정부는 시민사회의 자문을 수용하고, 요구하게 된다. 행정문제의 복잡화에 따라 정부는 합리적 정책결정을 위해 자세하고도 전문적인 정책자문을 요구하게 된다. 특히, 사회문제를 둘러싼 정책공동체(policy community)가 형성되면서 공공문제에 대해 다양한 전문가들의 자문이 개진될 수 있는 무대가 마련되고 있다. 그러한 무대 중 하나가 대통령자문위원회이다.

새롭게 출범하는 행정부는 대통령 선거과정에서 국민에게 공약한 사항을 새로운 국정과

제로 기획하고 이를 추진할 정부조직을 재설계하게 된다. 이 경우 기존 정부부처의 기능을 재구성하는 방식과 대통령자문위원회 기구를 활용하는 대안을 고려할 수 있다. 전자의 경우, 역사적으로 정권에 따라 예를 들어 산자부의 명칭이 지속적으로 변하거나, 해양수산부와 같이 신설-통합-분화하는 조직승계를 거치면서 조직기억과 학습에 부정적 영향을 미쳐 부처의 정책역량을 약화시킬 수 있다. 따라서 대통령의 새로운 국정지제는 대통령자문위원회 기구를 활용하는 대안을 검토하는 것이 바람직하다고 생각된다. 새로운 행정환경이 요구하는 국정과제인 정치경제적 양극화, 기후변화, 인구구조변화, 디지털정부는 복합적 행정가치를 요구하고 범부처적인 협업이 요구되는 난제로 정책조정에 유리한 위원회 기구가 효과적이다. 현재 대통령소속의 4차산업혁명위원회, 저출산고령사회위원회, 국무총리소속의 녹색성장위원회 기구가 존재한다. 다만, 이 경우 대통령자문위원회의 기능을 정책기획의 청사진을 세우고 국정과제를 제안하는 수준을 넘어, 실질적으로 국정과제를 심의하고 정부관료제와 집행과정에 관여하는 국정과제위원회 성격으로 확대하는 것이 필요하다. 또한, 국정수반이 위원회 활동에 지속적인 관심을 가져야하고, 위원회 활동의 지원과 관리체계를 강화할 필요가 있다.

3. 중앙행정기관 설계의 다원화

영국의 1960-1984 기간 정부조직 개편을 검토한 Pollitt(1984)은 다음과 같은 4가지 정부조직설계 원리를 정리하였다. 첫째, 기능원리(functional principle)는 국민전체에게 특정한 서비스를 제공하는 부처기능으로 설계한다. 둘째, 유사원리(like-with-like principle)는 동질적이고 전체적인 서비스를 제공하기 위해 특정한 공동 활동영역(예, 고객)을 부처기능으로 설계한다. 셋째, 내각대표원리(cabinet representation principle)로 모든 정부활동이 내각기구에 대표될 수 있도록 부처기능을 설계한다. 넷째, 대부처주의(principle that a small cabinet would function better) 원리는 내각의 의사소통의 질을 제고하고, 정책조정에 유리하도록 소수의 대규모부처로 부처기능을 설계한다. 그는 어느 한 정부기능 설계 원리에 의해 정부조직개편이 일관적으로 그리고 체계적으로 결정된다고 보지 않는다. 한 부처의 기능 설계에 있어 모든 원리가 복합적으로 작용될 수 있다고 주장한다.

그런데 앞의 두 가지 조직설계 원리는 기본적으로 관리적 접근에 따른 행정의 효율성(efficiency and effectiveness) 가치를 제고하는 조직개편으로 이해할 수 있다. 그리고 내각대표원리는 정치적 접근으로 다원주의 정치과정에서 국민의 대표성(representativeness)이라는 행정가치를 강조한다. 마지막으로 대부처주의원리는 집행부리더십(executive

leadership)의 행정가치를 강조하는 조직개편의 원리로 볼 수 있다. 이러한 상호 갈등적인 행정가치들은 시대의 요구에 따라 우선순위가 변하게 되고, 따라서 정부조직의 설계시 이러한 시대적 행정가치를 판단해야 된다.

그런데 국가기능의 유형에 따라 기능적 목표, 국가지출의 성격, 기능수행 방식, 정책과정 등에서 상이한 성격을 가지고, 그 결과 상이한 거버넌스 방식과 행정구조 속성을 요구하게 된다 (Offe, 1975; Cawson, 1982; 김근세, 2001)

첫째, 국가안전의 합의기능은 법, 물리력, 정치와 같은 기제를 사용하여 자본주의국가 유지의 근간이 되는 사회계약을 강제하는 기능으로, 대체로 합의기능은 중앙정부가 직접적인 방식으로 수행한다. 헌법, 법률 등에 명시된 정부규제를 엄격히, 충실하게 적용하는 합의기능이 취할 수 있는 주요한 거버넌스는 관료적(bureaucratic) 유형이다. 자본주의 국가에 있어 사회질서 유지의 단기적으로 정치적 이해당사자들과의 협의나 협상의 대상이 아니며, 이에 따라 합의기능의 의사결정은 권위주의적 조정방식을 취하게 된다.

둘째, 경제생산기능은 국가재정을 매개로 자본축적을 증진시키는 기능이다. 생산기능에 투입되는 국가지출은 사회(생산)관계 유지를 위해 치러야 할 비용적 성격을 가지는 합의기능과는 달리, 투자적인 성격(social investment)을 가진다. 일반적으로 합의기능처럼 생산기능 또한 중앙정부가 직접 또는 간접적 방식으로 수행하는데, 정치적으로 통제가 적은 준정부기관을 활용하기도 한다. 계급갈등이 활성화된 후기자본주의체제하에서 자본축적을 통한 생산조건의 확보는 자본에 있어 가장 중요한 이해로, 이들의 이해를 대변하는 국가기구인 생산기능을 조합주의적인 거버넌스방식으로 수행할 것이 요구된다. 또한 노동계급의 합의를 구해야 하므로 생산기능을 수행하는 국가기구의 의사결정은 협의적인 방식이 효과적이다.

셋째, 사회통합기능은 자본과 노동의 갈등관계로부터 발생하는 자본주의의 기본모순을 완화하여 정당성을 확보하기 위한 기능이다. 통합기능에 투입되는 국가지출은 주로 노동자를 비롯한 하층계급의 물질적 소비조건의 확보나 지배질서의 정당성에 대한 이데올로기 확산을 통하여 이루어지므로 소비적 성격(social consumption)을 띤다고 할 수 있다. 자본민주주의체제 정당성의 이데올로기를 확보하기 위하여, 통합기능은 주로 참여적, 분권적 방식이 요구되는데, 지방정부에 의해 집행되고, 전국적 국가기구에 의하여 간접적으로 수행되는 것이 효과적이다 (Saunders, 1982). 통합기능은 자신의 기능적 목표인 자본주의의 정당성 확보를 위하여 모든 사회계급의 정치적 투입요소를 흡수해야 하며, 국가가 사회정책의 결정에 있어 중립적이라는 이데올로기를 확보해야 하는 측면에서 통합기능을 수행하는 국가기구는 다원주의적(pluralistic) 거버넌스방식이 요구된다.

국가행정기구는 역사적으로 발전된 합의, 생산, 통합이라고 하는 삼중의 국가기능별로 상

이한 거버넌스 유형과 정책 및 관리구조를 가진 복합체, 즉 삼중 국가관료제로 이해할 수 있다(김근세, 2001). 미래의 국가행정 목표가 과거의 경제성장을 넘어 민주행정, 사회통합, 삶의 질 등 복합적 국가기능의 균형을 추구하려면, 그 기능 성격에 적합한 거버넌스 양식을 탐색하는 상황적합접근법(contingency approach)이 요구된다. 이러한 관점에서 볼 때, 기본적으로 생산기능을 담당하는 경제행정기구는 전문가들의 기획 및 분석과 정책공동체를 통한 조합주의적인 기능원리의 정부조직설계가, 반면에 통합기능을 담당하는 사회행정기구는 다양한 이해관계자의 직접적 참여를 보장하는 다원주의적 방식의 내각대표원리의 정부조직설계가 더욱 효과적일 것이다.

4. 규제위원회의 독립화

규제위원회는 계선 관료기구와 달리 독립성을 가지면서 준입법적·준사법적 기능을 수행하고, 위원의 임기가 보장된 합의제 기관으로 국가인권위원회, 공정거래위원회, 방송통신위원회, 원자력안전위원회 등을 들 수 있다. 그 특성은 행정기구의 독립성, 합의성, 준입법권과 준사법권에서 찾아볼 수 있다(유훈, 1993: 404-405). 이러한 독립성 보장을 위한 방법으로 첫째, 위원의 임명에 있어 국회의 인준을 얻어 초당적으로 구성하고, 일단 임명된 후에는 단순한 정책에 관한 의견차이로 해임하지 못하도록 하며, 둘째, 구성원의 교체도 순차적으로 하게하며, 셋째, 위원회의 결정은 최종적인 효력을 갖게 함으로써 외부, 특히 행정수반으로부터의 영향을 배제하게 하는 것 등이다.²⁾

따라서 독립제와 차별적인 규제위원회의 제도적 요건으로 대표성과 독립성이 요구된다(김근세·김윤정, 2018: 50). 첫째, 정치권력의 도구인 행정기구의 설치는 조직관리 기능을 넘어 상당히 정치적 기능을 표현한다. 따라서 집행부는 한 사회의 소유주이며, 정부관료제는 다양한 정치적 이해와 고려사항을 반영하도록 설계되어야 한다(Seidman, 1970: 13). 여기서 대표성은 관련된 사회의 다양한 이해관계를 정부기구의 의사결정 무대에 참여하고 포함하는 것이다. 즉 위원회의 구성에 있어 다양한 정당의 추천, 다원적 이익집단의 대표, 다양한 사회경제적 출신으로 위원회를 구성하는 대표관료제의 성격을 의사결정구조에 반영할

2) 독립제 기구와 비교되는 위원회 기구의 조직특성에 관해 규제기능을 수행하는 기구의 조직형태인 독립 규제위원회(independent regulatory commission)와 소속규제기관(dependent regulatory agencies) 규제기구의 조직형태에 따라 조직환경의 영향과 의사결정과정이 달라지고, 이는 정책산출에 영향을 미치게 된다는 것이다(Meier, 1980). 특히, 독립성의 측면에서, 소속규제기관은 부처의 정책결정과 부처 내 정책지원 및 증진 기능을 수행하는 정치적 환경으로부터 규제기능에 대한 영향력과 제약이 내재적으로 불가피하다.

수 있다. 미국의 독립규제위원회는 분리된 기구로, 대표성을 가진 조직형태이다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 86-87). 일반적으로, 이 기구는 정부규제 기능을 담당하는 비당파적이고, 준입법적, 준사법적 행정기구로 설립하여 정치적 이슈를 완충하기 위해 설립한 것이다.

둘째, 독립성은 집행부의 행정수반과 계선부처 장의 직접적인 감독으로부터의 자유로움을 의미한다. 미국의 경우, 독립규제위원회 제도를 최초로 설계한 Progressive Movement 주창자는 단일 정당의 통제부터의 독립을 의도하였다(Shapiro, 1997: 279). 한 대통령의 재임기간에 위원회의 과반수를 임명할 수 없도록, 위원 임기를 길게 하고 중첩적으로 교체하도록 설계하는 방법 등을 고안하였다. 이는 당시 엽관제하에서 단일 정당 지배로부터 파생되는 행정의 비효율성과 부패 문제를 완화하기 위한 처방책이었다.

우리나라 규제위원회 기구는 대표성과 독립성의 미흡한 것으로 판단된다 (김근세·김윤정, 2018). 먼저 대표성의 경우, 우리나라의 규제위원회는 다원적 이해집단을 대표하기 보다는 전문가의 비중이 높은 엘리트주의적 성격이 강하다. 그리고 위원장과 위원의 임기가 3년으로 법적으로 규정되어 있으나, 실제 임기는 이에 못 미치고, 정권교체기에 위원장의 교체 빈도가 높아 위원회 기구의 독립성에 한계가 있다. 중앙행정기관으로서의 지위와 권한을 가지는 5개의 위원회에서 위원장의 임기가 36개월 미만으로 나타난다는 것, 특히 2012년에서 2013년으로 정권교체기에 대부분의 기관장이 새롭게 임명된 점은 정치상황으로부터 위원회가 자유롭지 못함을 시사한다.

따라서 우리나라 규제위원회의 독립성을 강화하기 위한 제도 개선이 필요하다. 참고로, 미국의 경우, 특히 우리나라의 중앙행정기관 지위의 독립규제위원회들은 독립성을 담보하기 위한 몇 가지 제도적 장치들이 존재한다. 대통령이 위원회의 위원들을 임명하기는 하지만 특정 당에서 과반수 이상을 임명하지 못하도록 하고 있고, 대통령은 위원장을 지명할 수 있으나 자의적 해임은 불가능하도록 하고 있다 (정하명, 2003). 또한, 미국 독립규제위원회들은 해임보호조항을 두어, ‘독립성의 상징’으로 여겨지고 있다 (황의관, 2014). 이때 해임보호조항은 ‘구체적인 해임사유’를 명시하도록 규정하고 있어, 대통령으로 하여금 해임에 부담을 주고 있다.³⁾

3) 예를 들어, 미국의 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission)의 경우, 총 5인의 위원으로 구성되는데 이때 위원의 임기는 시차임기제(staggered term)를 채택하고 있으며, 총 6년의 시차를 가진다. 이러한 방식의 임기제는 대통령이 위원(장)을 임명함에 있어 일정한 제한을 받도록 함으로써 위원회를 덜 정치적인 기구로 만들게 되고, 임기가 길어질수록 여러 정부에 걸치게 되므로 위원(장)은 현 정부에 대한 충성심을 초월하게 되므로 정치적 중립성을 확보하는데 기여한다 (황의관, 2014).

5. 책임운영기관과 공공기관의 내실화

책임운영기관 제도의 이론적 기반은 1980년대 이후 추진된 신공공관리론(New Public Management)으로, 정부조직의 기능적 통합-분화(consolidating and devolving authority) 전략에 따라(Aucoin, 1995), 정책개발부서는 통합하고 서비스전달부서는 분화하는 조직개편을 처방한다. 이는 상이한 복합적 기능을 거대한 관료제로 통합하기보다는 이를 정책개발-집행 기능별로 분리하여 기능에 따른 행정가치를 극대화하려는 전략으로 이해할 수 있다. 즉 집행기능을 서비스운영기관으로 구조적으로 분화시켜 관리권한을 위임하고, 행정서비스 생산의 내부규제에 따른 제약을 완화하여, 성과 효율성을 강화하려는 전략이다.

이러한 책임운영기관의 관리체계는 기존의 계층제적 관료제 모형에서 탈피하여 보다 시장적이고 신축적인 관리체계를 채택하는데(Peters, 1996), 그 핵심은 관리구조의 초점이 투입통제에서 성과통제로의 전환에 있다. 이러한 책임운영기관의 관리구조의 기본개념은 구조적 분화, 관리위임과 성과계약으로 요약될 수 있다(Hood, 1991; Schick, 1996; Talbot, 2000).

우리나라에 2000년 이후 책임운영기관 제도가 도입되어 소속기관을 구조적으로 분리하여 관리자율성을 확대하고, 행정서비스 품질의 개선 측면에서 긍정적인 성과가 있는 것으로 평가하면서도, 제도 운영에 있어 관리자율성 부족 등의 문제점이 지적된다. 특히, 거버넌스 측면에서 구조적으로는 독립된 제도유형으로 책임운영기관 제도를 제정하고 주무부처장과 책임운영기관장간에 성과책임을 통한 시장 거버넌스 유형을 가지고 있으나, 기존의 계층제 거버넌스의 제도적 지속성이 일정 부분 지속되고 있다.

따라서 향후 우리나라 책임운영기관 제도의 내실화를 위해 기관의 관리 자율성을 확대하는 것이 바람직하다(김근세, 2007). 첫째, 구조적 분화가 과정적 측면으로 실현되기 위해서는 기관장의 관리자율성이 더욱 확대될 필요가 있다. 책임운영기관의 재정기반, 과제성격의 맥락에 적합한 책임운영기관의 다원적 제도화가 더욱 확대될 필요가 있고, 책임운영기관의 관리자율성이 확대될 수 있도록 통일적 관리체계 보다는 주무부처와 기관간 개별적 특성을 반영한 기본운영규정의 협약이 바람직하다. 둘째, 책임운영기관의 성과관리제도 설계시 책임운영기관화에 따른 분절성의 문제를 예방하고, 연계정부(joined-up government)를 제고하기 위해 성과관리 측면에서 주무부처와 책임운영기관의 성과목표를 연계할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 셋째, 책임운영기관 제도의 기본이념에 따라 행정안전부-책임운영기관에서 주무부처-책임운영기관으로 제도운영의 기본축이 전환될 필요가 있다. 이러한 맥락을 고려할 때 행안부가 주관하는 책임운영기관 평가위원회의 평가사업을 1년주기에서 3년

주기의 'agency review'로 그 기능을 전환할 수 있을 것이다. 대신에 중앙행정기관의 자체평가를 담당하는 심의회가 실질적으로 작동할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다.

유사한 맥락에서, 우리나라 공공기관 거버넌스의 근본적인 문제는 제도와 운영의 분리 문제이다. 예를 들어, 공공기관의 기관장의 선임은 공운위의 결정사항이나, 실재는 핵심행정부의 의사결정의 전제가 작동되기도 한다. 동시에, 공공기관 경영평가제도의 순기능과 더불어 역기능의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 맥락에서 우리나라 공공기관 거버넌스 제도의 새로운 재설계가 요구된다. 이를 위해 첫째, 공공기관 기관장의 정치적 임명의 가능성 탐색하고, 그 경계를 정리할 필요가 있다. 둘째, 공공기관의 자율성과 책임성을 확보하기 위하여 경영평가제도의 개선이 필요하다. 기본적으로 공공기관의 성과관리의 책임성은 주무부처가, 제도성과에 대한 책임성은 기재부로 분리하는 것이 합리적으로 생각된다.

6. 통합서비스의 확대

신공공관리론은 정부조직의 기관 단위에서 성과관리체계를 도입하여 관리효율성을 제고 하는데 노력하였고, 어느 정도 성과를 가져왔다. 그러나 개별 기관 차원의 효율성 제고가 공공문제 자체를 해결하였는가에 대한 비판이 제기되었다. '난제의(wicked)' 공공문제 해결을 위해서는 유관기관들 간의 협치가 요구되기 때문이다. 공공거버넌스론이 강조하는 연계정부(joined-up government), 협력적 파트너십을 그 대응으로 이해할 수 있다. 그리고 서비스 전달 기구의 통합가능성에 주목할 필요가 있다. 공급자의 관점에서 개별 기관의 기능의 효율성 논리에 따라 서비스를 개별적으로 제공하고 있으나, 고객인 소비자 관점에서는 여러 기관을 상대해야 되는 문제가 있다. 예를 들어, 실업자의 경우 필요한 사회서비스를 제공받기 위해서는 고용, 훈련, 의료보험, 연금 등 서비스전달 기관을 개별적으로 접촉해야 되는 번거로움이 있다.

따라서 사회서비스전달체계에 있어 서비스통합의 과제가 요구된다. 통합서비스전달 기구는 다양한 형태의 협력이 가능하다. 낮은 수준의 연합(coalition), 중간수준의 제휴(partnership), 그리고 높은 수준의 통합(joint venture)의 여러 가지 방식이 가능하다. 즉 휴먼서비스 전달체계를 기구적 접근에서 볼 때, 우산기구(umbrella agency)의 개념을 검토하고, 이러한 개념을 넘어 휴먼서비스를 제공하는 기구들 간에 서비스 연계, 통합의 가능성을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 경우 영국의 Jobcentre Plus를 참고하여 고용복지통합센터를 지속적으로 확대하였고, 다문화가족지원센터 등 그 적용범위를 확대하고 있다. 향후, 사회서비스 분야를 중심으로 호주의 Service Australia 기관 같이 사회서비스 분야의 통합서비

스 기구로 발전하는 대안을 검토하는 것이 바람직하다. 현행 분절적 사회서비스전달체계의 문제점을 극복하기 위하여, 우선적으로 유관 사회서비스기관간 정보와 자원을 공유하는 연합조직체계의 군집화 단계, 시민의 입장에서 다양한 서비스를 종합적으로 접근하여 원스톱 서비스 서비스를 제공할 수 있는 서비스 단일창구 단계, 나아가 유관 사회서비스 구성 조직이 하나의 통합서비스기구로 재탄생 되는 통합기구화 단계로 발전하기를 기대한다.

7. 시민서비스의 제도화

시민사회의 성숙에 따라 우리사회에도 자원봉사제가 과거에 비해 크게 확대되어왔다. 그런데 전통적인 자원봉사제와 구분되는 새로운 형태의 자원봉사제로 시민서비스(civic service)가 확대되고 있다 (McBride & Sherraden, 2007). Sherraden과 Eberly(1982)는 시민서비스를 개인이 국가 혹은 지역사회에 기여하는 시간으로 정의한다. 서비스는 사회에 대해 갖는 개별 시민의 책임을 의미하고, 사회는 시민에게 의미 있는 기여를 할 수 있도록 기회를 제공하는 방식으로 구조화되어야 한다. 이러한 정의는 본질적으로 자원봉사제가 갖는 사적 특성을 인정하면서도, 제도에 기반한 서비스의 공적특성을 강조한다. McBride 등은 시민서비스의 현황에 대한 포괄적인 연구에서 57개 국가에서 210개 프로그램이 있음을 발견하고, 새로운 형태의 자원봉사제는 파트타임 형태가 아닌 풀타임 봉사의 형태를 취하며, 봉사기간이 평균 7개월 이상 동안 지속된다고 보고하였다 (McBride et al., 2003).⁴⁾

시민사회의 성장과 공동체의 자치 가능성의 탐색으로 공·사 서비스와 구분되는 시민서비스가 새로운 제도로 의의를 가진다 (김근세·박현신, 2011). 시민서비스는 전통적인 자원봉사제와 유사하나, 차이점이 있다. 즉 전통적인 자원봉사(volunteering)가 무급의, 타인 지향적(other-oriented) 서비스와 관련된다면, 시민서비스는 유급이면서, 봉사자와 피봉사자에 이중 초점을 가지는 서비스와 관련된다. 또한 전통적인 자원봉사가 특별한 욕구에 대한 개인적 대응인 반면에, 시민서비스는 행정기관이 주관하는 공적, 제도적, 공식적인 속성을 가진다 (McBride & Sherraden, 2007; Perry & Thomson, 2004). Perry와 Thomson(2004)은 시민서비스가 시민들이 누리는 시민권과 국가에 대한 시민의 책임성을 조화시킨다고 본다.

향후 한국행정이 시민사회와 협치 및 삶의 질을 지향하려면 시민서비스를 더욱 확대하고 제도화하는 것이 바람직하다. 국민의 삶의 질을 제고하려는 국가목표의 관점에서 볼 때, 공

4) 미국 시민서비스 제도의 대표적인 예로는 1930년대의 시민환경보존단(CCC: Civilian Conservation Corps), 1960년대의 평화봉사단(Peace Corps) 및 미국서비스봉사단(VISTA: Volunteers in Service to America), 1970년대의 ACTION, 그리고 1990년대 이후의 국가·지역사회서비스공사(CNCS: Corporation for National and Community Service)와 미국봉사단(AmeriCorps) 등을 들 수 있다.

공서비스전달에 있어 정부-시민사회의 협치와 시민사회와 서비스 공동생산의 확산에 제도적인 관심을 가질 필요가 있다. 또한 전통적인 형태의 순수한 자원봉사에 의존하는 현행 자원봉사센터의 운영을 넘어, 정부가 직·간접적으로 주도하는 ‘공적’ 성격의 시민서비스 제도가 활성화되어, 효과적으로 관리될 필요가 있다. 이러한 시민서비스의 확산은 서비스 수혜자에게 필요한 서비스 욕구를 충족함과 더불어 서비스 제공자도 봉사와 참여를 통한 시민교육의 기회와 공동체 의식이 강화되는 참여민주주의와 거버넌스 역량의 제고를 가져오는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 나아가, 시민서비스 사업에 고령사회의 도래에 따른 노령인구를 적극적으로 관여하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

IV. 결론

우리나라는 발전국가의 역사적 유산으로 집행부중심의 중앙집권적 행정체제가 강하게 지속되고 있으나, 국가행정의 목표가 경제성장을 넘어 사회통합, 시민의 삶의 질을 추구하기 위해서는 정부조직의 새로운 방향성이 요구된다. 동시에, 미래 한국사회의 변동을 고려할 때, 저성장과 정치경제적 양극화, 디지털기술의 급진적 혁신, 고령사회와 다문화사회, 기후변화와 녹색국가화 등 미래의 역동적인 사회변동에 적극적으로 대응할 수 있는 정부역량이 요구되고 있다. 이를 위해 복잡한 난제의 정책문제에 효과적으로 대응하기 위한 복합적 응체계의 요구에 보다 유연하고, 열린, 네트워크 거버넌스가 필요하고, 이를 위해 국가기능에 정합적인 다원적 정부조직개편이 필요하다.

첫째, 보다 분권적이고 유연한 정부역량을 위해, 집행부중심의 집중화, 집권화된 행정체제를 보다 분화된 국정관리체제로 재편하는 노력이 요구된다. 핵심집행부의 정책결정권한을 행정수반 중심에서 내각 중심으로 전환하고, 집합적 의사결정이 활성화된 국무회의를 운영하고, 대통령비서실의 각 부처에 대한 계선적 관할기능을 과감히 축소하고, 중앙관리기구의 권한은 관리주의의 원칙하에 일선부처에게 위임하는 등 핵심행정부와 중앙관리기구에 대한 합리화가 필요하다.

둘째, 정부조직개편은 영역적 접근에서 국가의 기본 기능을 담당하는 정부부처에 대한 잦은 개편은 지양하여 조직의 안정성을 유지하는 것이 바람직하다. 새로운 정부의 대통령의지를 실현하기 위한 국정과제의 도구로는 범부처적으로 정책조정이 유리한 대통령자문위원회 기구를 적극적으로 활용하고, 이의 관리체계를 활성화하는 개선이 필요하다. 그리고 중앙행정기관의 설계에 있어 생산기능을 담당하는 경제행정기구는 전문가들의 기획 및 분석을 통

한 조합주의적인 기능원리의 정부조직설계가, 반면에 통합기능을 담당하는 사회행정기구는 다양한 이해관계자의 직접적 참여를 보장하는 다원주의적 방식의 내각내표원리의 정부조직설계가 더욱 효과적일 것이다.

셋째, 정부조직개편의 기능적 접근에서 정부조직의 다원적 기능에 적합한 조직거버넌스의 설계가 필요하다. 즉 정책개발-사업설계-서비스전달의 행정서비스전달체계에 있어 상이한 정부기능에 적합한 조직거버넌스의 선택을 통해 다원적 행정가치를 제고할 수 있을 것이다. 독립성과 전문성이 요구되는 규제기능을 수행하는 규제위원회의 독립화, 집행적 차원의 관리자율성과 고객지향성이 요구되는 책임운영기관 제도의 내실화, 자율책임경영체제를 지향하는 공공기관 제도의 내실화, 통합적 서비스기구, 시민서비스의 확산 등이 그 대안이 될 수 있다.

넷째, 정부조직개편의 변화관리 차원에서, 과거 정부조직개편에 대한 관심은 주로 인수위 중심의 개편안 마련에 관심이 집중하였고, 이를 국회에서 심의하고, 지속적으로 점검/평가하는 관리체계에 대한 관심은 상대적으로 미흡하였다. 이는 과거 발전국가의 집행부중심행정체제의 유산으로 정부조직개편은 행정부의 영역으로 간주하고 있으나, 이는 국회의 기본적인 기능으로 입법부중심행정체제의 관점과 균형을 가질 필요가 있다. 향후 정부조직개편시기에 기대했던 목표를 구현하고 있는지 지속적으로 점검, 보완, 평가를 강화할 필요가 있다 (김근세, 2016: 286).

마지막으로, 정부조직개편이 추구하는 행정가치와 국가성격에 대한 거시적 접근이 필요하다. 정부조직개편이 추구하는 경제적 효율성과 정치적 대표성의 가치갈등을 이해하고, 새로운 행정부가 선택한 행정이념과 국가성격을 조망할 수 있다. 과거 발전국가의 집행부 중심의 집권적이고 계서적인 국정관리의 제도적 지속성에서 보다 민주적이고, 시장적인 국정관리를 구현하기 위한 새로운 정부조직의 제도변화에 대한 체계적 접근이 필요하다.

참고문헌

- 김근세. (2000). 새로운 정부관리 패러다임-전문가 정부. **새천년의 한국정치와 행정**. 나남. 405-432
- 김근세. (2001). 한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치: 삼중국가관료제. **한국정치학회보**. 35(2): 203-223.
- 김근세. (2007). 한국 책임운영기관의 거버넌스와 성과. **국정관리연구**. 2(2): 101-136.
- 김근세·정용덕. (1996). 현대국가의 핵심행정부: 비교적 관점, **입법조사**, 239: 1-26.
- 김근세·박현신. (2006). 의회 중심의 행정체제 연구 서설, **의정연구**, 15(2): 89-130.

- 김근세·박현신. (2007). 한국 행정위원회의 역사적 변화 분석: 국가기능을 중심으로. **한국행정연구**, 16(2): 43-72.
- 김근세·조규진. (2009). 미국 대통령자문위원회 연구: 정치적 맥락을 중심으로. **한국행정연구**, 17(4): 175-213.
- 김근세·박현신. (2011). 시민서비스의 의의와 성격. **한국행정논집**, 23(1): 245-270.
- 김근세·조규진. (2015). 녹색국가의 유형과 국가기능에 관한 비교연구. **행정논총**, 53(1): 35-69.
- 김근세·김윤정. (2018). 한국 행정위원회의 구조와 한계. **정책분석평가학회보**, 28(4): 1-26.
- 유 훈. (1993). **행정학 원론**. 서울: 법문사.
- 정용덕 외. (2021). **현대국가의 행정학**, 3판. 서울: 법문사.
- 정하명 (2003). 미국 행정법상의 독립규제위원회의 법적 지위. **공법연구**, 31(3): 142-164.
- 한국행정연구원. (2016). **대한민국 역대정부 조직개편 성찰**. 서울: 대영문화사.
- 황의관 (2014). 미국의 독립규제행정청 개념 및 법적위상에 관한 연구. **토지공법연구**, 65: 255-292.
- Albrecht, K. (1988). *At America's Service*. Dow Jones-Irwin.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: The Institute for Research in Public Policy.
- Boston, J. at al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Boston, J. and J. Uhr. (1996). "Reshaping the Mechanics of Government", in Castles, Gerritsen, & Vowles, eds. *The Great Experiment*, pp. 48-67.
- Bovaird, T and E. Löffler, eds. (2016). *Public Management and Governance*, 3rd. London: Routledge.
- Clarke, R. (1972). "The Number and Size of Government Departments", *Political Quarterly*, 43: 169-186.
- Clark, G. & Dear, M. (1984). *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. Allen & Unwin, INC.
- Dryzek, John at al. (2003). *Green States and Social Movements*. Oxford: OUP.
- Dryzek, John. (2005). Designs for Environmental Discourse Revisited: A Greener Administrative State? in R. Paehlke and D. Torgerson. eds. *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd.
- Dunleavy, P. & Rhodes, R. (1990). Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, 68(1): 29-60.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. NY: Harvester Wheatsheaf.
- Eckersley, R. (2004). *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ford, R. and D. Zussman. (1997). "Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries", in R. Ford and D. Zussman, ed. *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*. Toronto: KPMG & IPAC.
- Gilardi, F. (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), pp. 873-893.
- Gulick, Luther. (1937). Notes on the Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. California: Stanford University Press.
- Kernaghan, K, B. Marson, S. Borins, (2002). *The New Public Organization*. Toronto: IPAC.

- Kim, Keunsei and Hyunshin Park. (2016). "Korean Government Organization: the Developmental State and its Transformation", in Park, Kwang-Kook et al. eds. *Understanding Korean Public Administration*.
- Koliba, C. and J. Koppenjan. (2016). "Managing Networks and Complex Adaptive System", Bovaird, T and E. Loffler, eds. (2016). *Public Management and Governance*, 3rd. London: Routledge. pp. 262-274.
- Krislov, S. & D. Rosenbloom. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Political System*, NY: Prager.
- Lips, Miriam. (2020). *Digital Government: Managing Public Sector Reform in the Digital Era*. London: Routledge.
- McBride, A.M. & M. Sherraden. (ed.) (2007). *Civic Service Worldwide*. New York: M.E. Sharpe.
- Mehr, J. and R. Kanwischer (2004). *Human Services: Concepts and Intervention Strategies*, 9th. Boston: Pearson.
- Meier, K. (1980). The Impact of Regulatory Organization Structure: IRCs or DRA?, *SRPA*, March, pp. 427-443.
- Mintzberg, H. (1979). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Perry, J. & A.M. Thomson. (2004). *Civic Service: What Difference Does It Make?* New York: M.E. Sharpe.
- Peters, B. (1992). "Government Reorganization: A Theoretical Analysis", *International Political Science Review*, 13, 2: 199-217.
- Peters, G. (1996). *The Future of the Governing*. Lawrence, Kansas: Univ. Press of Kansas. 고속회 외(역). **미래의 국정관리**. 서울: 법문사.
- Peters, Guy & Barker, Anthony. (1993). Introduction: Governments, Information, Advice and Policy-making Process, In Peters, G. & A. Barker.eds. *Advising West European Government: Inquires, Expertise and Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Peters, B., Rhodes R., & Wright, V. eds. (2001). Staffing the Summit, in *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. London: Macmillan: Ch. 1.
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the Machine*. London: George Allen and Unwin.
- Pfiffner, J. (1999). *The Managerial Presidency*, 2nd. College Station: Texas A&M University Press.
- Rosenbloom, D. (2000). *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*. Alabama: Alabama University Press.
- Rosenbloom, D. (2001). "Whose Bureaucracy is This, Anyway?: Congress' 1946 Answer". The 2001 John Gaus Lecture. *PS: Political Science and Politics*. December, 2001: 773-77.
- Rosenbloom, D., R. Kravchuk, and R. Clerkin. (2022). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Saunders, Peter. (1982). "Why Study Central-Local Relations", *Local Government Studies*. 8(2).
- Seidman, H. (1975). *Politics, Position, and Power*. NY: Oxford University Press.
- Shapiro M. (1997). The Problems of Independent Agencies in the US and the EU, *Journal of European Public Policy*, 4(2), pp. 276-91.

- Sheriff, P. (1983). "State Theory, Social Science, and Government Commissions", *American Behavioral Scientist*. 26:5, 669-680.
- Szanton, Peter. (1981). *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, Chatham, New Jersey: Chatham House.

새 정부 정부조직개편 방안 연구:

미래·개혁·실용·안전·통합 정부 구현을 위한 정부기능 및 조직개편 방향*

조문석(한성대학교)

김은주(한성대학교)

I. 서론

1. 연구의 목적 및 배경

- 이 연구의 목적은 대내외 환경분석과 정부 기능 및 조직에 대한 진단을 토대로 새 정부 조직개편의 필요성 및 개편 방향을 제시하는 것임
 - 우리나라는 매번 정권교체 시기마다 환경의 변화와 시대적 요구를 반영한 국정 목표를 달성하기 위해 정부조직을 개편해왔음
 - 정부조직개편은 미래사회 변화에 대응하는 국정운영 목표와 방향을 실현하기 위한 제도적 수단이자 국정운영 방향의 상징으로서의 의미를 갖고 있음
- 역대 정부는 사회적·경제적 환경 변화에 따른 정책적 요구를 반영하여 정부의 기능과 구조를 확대해 왔음
 - 1948년 11부 4처 3위원회로 출발한 정부 조직은 구조적 규모가 지속 확대되어 노무현 정부가 들어서던 2003년 18부 4처 18청으로 증가
 - 이명박 정부 시기 15부 2처 18청으로 부처 수가 감소하였으나, 박근혜 정부 17부 3처 17청, 문재인 정부에서 18부 4처 18청으로 확대
- 정부의 기능과 구조적 확대는 정부를 비롯한 공공부문 전체의 규모 증가로 이어질 가능성이 큼
 - 참여정부 이후 공무원 정원은 계속 증가하였는데, 역대 정부 중 부처의 수가 많았던 노무현 정부와 문재인 정부의 증가율이 상대적으로 높음

* 본 연구는 2022.3.25. 한국조직학회·한국행정개혁학회 공동주최 특별기획세미나 <새 정부의 조직개편과 운영과제> 발표문으로 저자의 허락없이 인용을 금합니다.

- 이전 정부 대비 노무현 정부 공무원 증가율은 8.23%, 문재인 정부 9.63%
- 정부의 기능과 구조의 확대는 정부 예산의 증가와 밀접한 관련이 있음
- 2022회계연도 기준 본예산 규모는 607.7조 원에 달하며, 2017회계연도 지출예산 400.5조 원보다 207.2조 원 많음
- 정부조직의 확대는 정책 실행을 위해 부처마다 산하 공공기관을 늘려 공공부문 전체의 확대로 이어질 가능성이 있음
- 2017년 이후 5년 동안 산하 공공기관의 수는 350개로 이전 정부 대비 18개 증가하였고, 임직원 수는 11만 5천여 명 증가¹⁾
- 공공기관 등을 대상으로 하는 정부의 출자·출연금, 보조금 규모는 2016회계연도 67.8조 원 규모에서 2021회계연도 99.4조 원으로 증가
- 새 정부의 국정 목표와 전략, 과제의 효과적·효율적 수행을 위해 새로운 기능 요구를 정부조직 전체 차원에서 검토할 필요가 있음
 - 시대적 요구와 환경 변화에 대응하여 새로운 기능을 신설할 수 있으나 기존 정부 기능과의 연관성, 화학적 융합의 가능성을 검토해야 함
 - 정부의 기능과 구조 확대에 따른 규모의 증가에 따른 방만한 조직 운영과 낭비적 요인을 최소화해야 함
- 시대적 요구, 환경 변화, 구조적 능률성을 종합적으로 고려하여 국정 목표 달성을 위한 정부 조직개편 방안을 제시할 필요가 있음

2. 연구의 내용 및 방법

- 이 연구는 새 정부의 조직개편 방향을 제시하기에 앞서 환경분석, 기존 정부 조직의 기능과 구조 진단, 해외 사례, 현 정부의 정책 성과분석을 시행
 - 미래 행정환경의 변화 동인을 사회, 경제, 기술, 환경, 정치로 구분하여 분석하고 정부에 요구되는 기능 제시
 - 정부의 기능을 국정 관리 총괄 및 기능 영역별로 구분하여 기능적 요구를 반영한 정부조직 개편 필요성 제시
 - 정부조직 전체의 구조와 규모를 고려하여 기능과 구조를 진단하고, 해외 사례 등을 근거로 개편 방향 도출

1) 디지털타임즈 (2022.3.21.) “文정부 공공기관 18개·산하기관 118개 신설... 尹정부 ‘감축’ 주목. (최종접속 일: 2022.3.21.)

- 이 연구는 분석 결과를 토대로 새 정부 조직개편의 원칙과 방향을 설정하고 미래·개혁·실용·안전·통합 정부 구현을 위한 정부조직개편 방안을 제시함

II. 환경 및 기능분석

1. 대외환경 분석

1) 사회적 동인

□ 글로벌 감염병의 주기적 출현에 대응한 보건 위기 대응 기능 강화

- 2000년대 이후 사스(2003), 신종플루(2009), 조류독감(2013), 메르스(2015) 등 신종 감염병이 주기적으로 출현하면서 보건 위기 대응 역량 강화 필요
- 2020년 이후 코로나19로 전 세계적으로 확진자 4.7억 명, 사망자 609만 명 이상을 기록, 우리나라 확진자 1,042만명, 사망자 13,141명 이상 기록(22.3.23 기준)
 - 기후변화, 난개발, 환경파괴 등으로 코로나19와 같은 신종 감염병 발생 확률이 높아 지고 주기도 빨라질 것으로 전망²⁾

□ 인구절벽 문제에 대응한 사회보장체계, 고용·노동정책, 평생교육 강화

- 2000년대 초반 이후 저출산이 지속되고 2018년 이후 합계출산율이 1명 미만으로 감소하면서 인구절벽과 고령화 문제에 대응 기능 강화 필요
- 인구감소 현실화로 숙련인구 감소 대응, 고령자 고용 활성화, 노동 전환 촉진 및 평생 교육 지원 체계 강화 필요
 - 사회·경제의 지속가능성 확보를 위해 고용 안전망을 비롯한 사회보장 체계 강화 필요

□ K-culture 확산 지속을 위한 문화·콘텐츠 산업 지원 기능 활성화

- K-POP, 드라마에서 시작한 한류 문화는 콘텐츠 경쟁력을 기반으로 전 세계적인 K-culture로 자리매김
- 콘텐츠가 플랫폼의 경쟁력을 좌우하는 추세로 창작자 중심의 콘텐츠 산업 진흥 기반을 강화함으로써 K-culture의 지속성 제고 필요

2) 한겨레 (2020.5.19.) “전문가들 ‘새 감염병 발생주기, 3년 이내로 단축될 것’(최종접속일: 2022.3.2.)

2) 기술적 동인

□ 4차 산업혁명 기술 발전의 가속화 대응 국가 R&D 투자 강화

- 인공지능, 사물인터넷, 빅데이터, 로봇공학 등 4차 산업혁명 기술이 급격하게 발전하고 있으나, 우리나라 기술 수준은 미국·중국·일본에 비교 열위
 - 2018년 기준 미국과 비교하여 모든 분야에서 비교 열위에 있으며, 바이오, 로봇, 신재생에너지 분야를 제외하면 중국의 기술력에 비교 열위³⁾
- 과학기술 분야에 대한 국가 R&D 투자를 강화함으로써 4차 산업혁명 기술의 비교 열위를 극복하고 산업구조 개편 대응 역량 확보 필요

3) 경제적 동인

□ 4차 산업혁명 기술 기반의 산업구조 재편 대응 총괄 기능 강화 및 규제혁신

- 4차 산업혁명 기술이 빠르게 발전하면서 기술 발전에 선제적으로 대응하는 기업들이 새로운 플랫폼을 구축하는 등 산업구조 개편 선도(장석인, 2017)
 - 제조업과 서비스업이 융합한 새로운 산업에 진입한 기업이 새로운 산업구조의 주도권 확보
 - 디지털 전환 전담 부처 사례: 영국 정부디지털서비스청(정부 데이터 활용 플랫폼 조직), 일본 디지털청(행정 디지털화 컨트롤 타워)
- 산업구조 재편에 대응하고 우리나라 산업경쟁력의 지속성 확보를 위해 규제혁신 및 새로운 산업 출현에 대응한 총괄적인 지원 강화 필요
 - 산업구조 재편에 따른 일자리 변화에 대응하여 고용·노동 정책 강화 필요

□ 무역 갈등에 대응한 국익 보호 통상기능 강화

- 미·중 통상갈등을 비롯한 보호무역주의 확산과 지역경제의 블록화에 대응하여 국내 산업을 보호하기 위한 통상기능 강화 필요

3) 한국경제연구원 보도자료 (2018.5.29.) “한국의 4차 산업혁명 기술 중국보다 뒤처져!”

4) 환경적 동인

□ 기후 위기와 탄소중립 대응 기후변화 대응 기능 강화

- 지구온난화로 인한 기후 위기의 현실화로 EU를 비롯한 주요국이 탄소중립을 의무화하는 유럽기후법을 채택하고 온실가스 감축 목표 강화⁴⁾
 - 2035년 이후 내연기관 자동차 출시 금지, 항공·해운산업 청정연료 사용 장려 등 기후 변화 정책 강화로 경제·사회 제반 분야의 친환경 전환 대응 필요⁵⁾

□ 에너지전환과 자원 무기화에 대응한 경제안보 대응 기능 강화

- 기후변화 대응을 위한 에너지전환 정책과 코로나19로 인해 가시화된 원재료 수급 불안정 문제 등에 대응한 정책 기능 강화 필요
 - 2021년 12월 독일 등으로 연결되는 러시아 가스관 차단, 중국의 요소 수출 중단과 희토류 통제 강화를 통한 자원 무기화 전략 가시화⁶⁾
 - 경제안보 대비 조직: 일본 내각부 경제안보담당관실 내 전략물자 및 첨단기술 관련 경제안보 담당 조직 신설

5) 정치적 동인

□ 신-냉전 시대 도래에 대응하여 외교·안보와 연계한 통일정책 기능 강화

- 미국-중국 간 패권 경쟁 심화 등 신-냉전 시대 도래에 대응하여 동북아 외교·안보 기능을 강화하고 국제적인 맥락에서 효과적 통일정책 추진체계 필요

2. 대내 환경분석

1) 정책 성과분석 및 개선 과제

□ 문재인 정부에 대한 정책 평가

- 저출산·고령화 대응, 일자리정책, 주거·부동산 정책, 대북 및 외교정책, 여성 정책 등

4) 한겨레 (2021.6.30.) “EU, 2050년 탄소중립 의무화 기후법 채택”(최종접속일: 2022.3.3.)

5) 장영욱·오태현. (2021.7.22.) “EU 탄소감축 입법안(Fit for 55)의 주요 내용과 시사점”대외경제정책연구원 세계경제포커스 Vol. 4 No. 44.

6) 한국에너지. (2022.1.3.) “세계는 자원 무기화로 접어든다”(최종접속일: 2022.3.10.)

에 대한 부정적인 평가가 상대적으로 높음(한국리서치, 2022)

□ 차기 정부에 대한 국민 기대

- 국민은 차기 정부에 대해 경제 활성화, 부동산 시장 및 주택가격 안정화, 산업구조 대응, 불평등 완화, 기후 위기 대응을 위한 정책 등을 기대
 - 코로나19로 인한 경기침체를 회복하기 위한 경제 활성화와 소상공인 지원
 - 디지털 전환에 따른 산업구조 개편 대응과 전환기 사회적 약자 배려
 - 기후 위기 등 환경 및 에너지 정책, 국제정세 불안에 따른 인플레이션 대비
- 경제성장 기반 마련(26%), 경제양극화 해소(20.6%), 사회갈등 해소와 국민통합(20.2%), 코로나 방역 대응 및 일상 회복(17.7%) 등을 기대 (엠브레인 여론조사, 2022.2.)⁷⁾
- 경제성장률 제고(28.5%), 코로나19 위기 극복(24%), 공정과 법치 회복(16.2%), 양극화 해소(14.5%), 저출산·고령화 문제해결(12.5%) (매일경제·MBN-한국갤럽, 2021.12.)⁸⁾

2) 정부 기능별 조직개편 필요성

□ 정부 기능 변화에 대한 전문가 의견

- 대외환경 동인과 차기 정부에 대한 국민 기대에 따른 정부 기능과 조직개편 요구를 정부 기능에 대한 전문가 조사 결과와 연계하여 고려
 - 김정해 등(2021)의 연구는 행정학계를 비롯한 전문가 의견 조사 결과를 토대로 정부 기능 분류에 근거하여 개편 방향을 제시
 - 최근 행정·정책학계 의견 조사 결과 새정부 우선 과제로 기후변화와 에너지, 부동산 정책, 연금개혁·국가재정, 일자리정책, 출산·양육정책 등 제시⁹⁾

□ 대내외 환경분석 및 전문가 의견과 연계한 기능 강화 및 개선 분야

- 국무총리실의 총괄·조정 기능 강화와 연계하여 국무조정실의 국정과제 관리·평가 기

7) 노컷뉴스 (2022.3.14.) “새 정부에 바라는 최우선 과제는 경제, 경제, 경제” (최종접속일: 2022.3.15.)

8) 매일경제 (2021.12.30.) “새 대통령 최우선 과제는 경제성장”
<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/12/1222160/>

9) 중앙일보 (2022.1.6.) “전문가가 꼽은 차기정부 최우선 과제는 ‘기후·에너지’ [행정·정책학회 토론회]”
<https://www.joongang.co.kr/article/25038743#home> (최종접속일: 2022.3.15.)

능을 강화하고 부총리제도를 개선

- 통계·데이터 거버넌스 체계를 구축하여 미래 예측 기능과 국무총리실의 정책 총괄 기능 강화 복잡한 환경 변화에 대한 대응 역량 강화
- 기획재정부의 재정기능과 예산 및 기획기능을 분리하여 예산과 재정기능의 집중 문제 개선

- 과학기술 분야 기능 강화를 통해 4차 산업혁명 기반의 산업구조 전환을 지원하고 신산업 성장동력 발굴
- 보건 기능의 분리와 강화를 통해 신종 감염병 확산 등 국민 안전 위협 요인 대응 역량 강화
- K-culture 문화산업 지원 기능을 강화하여 한류 문화 확산의 지속성 제고
- 외교-통일, 환경-산업, 여성-복지-고용-교육 등의 기능통합 및 연계 강화로 환경적 동인에 대한 대응 역량을 강화하고 정부조직의 효율성 제고

〈표 1〉 정부 기능 영역별 개편 필요성 및 개편 방향

구분	개편필요 기능	개편방향
국정관리 총괄	•청와대 중심 국정운영 개선 필요 •총리-부총리-장관 3 tier 개선필요 •국무조정실 조정기능 강화 •위원회 기능 통폐합	•청와대 비서실 개편 및 권한 부여 다양 •부총리제도 개선 •국무조정실 국정과제 관리·평가 강화 •위원회 기능 재정립 및 재편
일반행정	•미래 예견 및 미래 이슈 대응강화 •정부 조직 및 인사 기능 통폐합 •예산과 재정 기능 집중문제점 개선 •행정자동화(RPA) 및 조직·인력 적정화 •사회통합 및 갈등조정기능 강화 •중앙-지방 분권화 •공공-민간 협업 강화	•미래 예견 기능 전담 조직 신설 •조직과 인사 기능 통합 •예산과 재정 기능 분리 •미래 행정변화 대비 조직·인력 축소 •이민·다문화 조직 기능 강화 •중앙-지방 분권화 지속 확대 •공공-민간 협업 정책랩 운영 확대
경제·산업	•산업구조 개편 지원체계 강화 •중소기업·소상공인 지원 •일자리 창출 및 플랫폼 노동시대 대응 •데이터 활용기능 강화 •혁신경제를 위한 규제완화 •국토교통과 주택정책 기능 조정	•산업구조 전환 전담조직 지정 •중소기업 관련 부처간 연계 강화 •통계·데이터 거버넌스 체계 구축 •고용훈련-평생교육 연계 강화 •민간혁신 생태계 조성 위한 규제완화 •주택정책 기능 강화
사회복지 노동 안전	•보건, 의료, 복지 기능 개편 •팬데믹, X-event 신종위험 대비체계 •일자리 감소 대비 사회안전망 개편 •재난안전 분야 확대 및 대응체계 강화	•보건 기능 분리독립 •신종위험 예측 및 대응 기능 조직 지정 •사회안전망 확대, 연금개혁 기능 강화 •이상기후 자연재난 대비 컨트롤타워 정비
과학기술 교육문화	•교육부-국가교육위원회 기능 조정 •평생교육기능 강화 •문화체육	•교육부 규제기능 조정 •국가교육위원회-교육부 기능 조정 •K-컬처 문화산업 지원 기능

	•과학기술 R&D 조정	•과학기술 R&D 투자 확대
환경	•탄소중립, 에너지 전환 전략 추진 필요	•환경-산업 연계 조정 강화 •에너지 전환 전략수립 및 집행
외교안보	•통일외교 기능통합 •경제통상, 경제안보 기능 강화 •우주시대 대비 기능 신설	•통일외교 기능통합 및 부처 개편 •통상-외교 연계 강화 •항공우주 정책 및 집행 전담조직 신설
기타	•여성가족부 기능 재검토 •청년전담조직 기능 재검토	•여성가족부 기능 재조정 •국조실 내 청년전담조직 기능 재조정

출처: 김정해 외(2021) 참조하여 저자 재정리

3) 정부조직 및 공공부문 효율성

□ 정부조직개편 수요 증가

- 사회·경제의 변화 속도와 비교하여 지난 10년간 정부 조직개편은 소폭으로 진행
 - 4차 산업혁명, 경제·사회 구조 등 시대변화에 대응한 정부 기능조정 필요
 - 국민의 정부, 이명박 정부는 정권교체 이후 작고 효율적인 정부를 추구하며 조직의 구조와 규모를 축소하는 대규모 조직개편 진행
 - 참여정부, 박근혜 정부, 문재인 정부에서는 소규모 조직개편이 이루어짐

□ 정부 구조와 규모 확대에 의한 낭비적 요인 최소화 필요

- 지난 10년간 소폭의 조직개편에도 불구하고 정부 구조와 규모는 증가하여 환경 변화에 대응한 기능 요구를 개별적으로 반영하면 낭비적 요인 증가
 - 기존 정부 기능과 조직을 기반으로 기능 강화 수요를 반영하고, 융합과 통합을 통해 효율화가 가능한 조직개편 방안 필요
- 이명박 정부 이후 박근혜 정부, 문재인 정부에서 정부의 기능과 조직이 확대되어 현재 18부 4처 18청 규모
 - 미국 15개 부처, 일본 13개 부처, 프랑스 16개 부처, 독일 15개 부처 등 인구와 경제 규모가 큰 주요국의 부처 수는 우리나라보다 적음
- 참여정부 이후 공무원 정원은 지속 증가하였고, 문재인 정부에서 113만 명에 달함
 - 참여정부 시기 공무원 규모는 97만 8,711명, 이명박 정부 99만 827명, 박근혜 정부 103만 2,331명으로 지속 증가

〈표 2〉 역대 정부 공무원 정원 현황

구 분		문민정부 (‘97.12.31)	국민의정부 (‘03.2.24)	참여정부 (08.2.24)	이명박정부 (‘13.2.24)	박근혜정부 (‘17.5.9)	문재인정부 (‘20.12.31)
총 계		935,760	904,266	978,711	990,827	1,032,331	1,131,796
행정부	소 계	919,154	884,916	956,093	966,227	1,006,145	1,106,552
	국 가	561,952	576,223	607,717	615,589	631,380	735,909
	지 방	357,202	308,693	348,376	350,638	374,765	370,643
입법부 등		16,606	19,350	22,618	24,600	26,186	25,244
증 감		49,581	-31,494	74,445	12,116	41,504	99,465
증감률		5.59%	-3.37%	8.23%	1.24%	4.19%	9.63%

출처: 정부조직관리시스템 홈페이지¹⁰⁾

3. 소결

□ 대내외 환경변화 동인에 대응하는 정부 기능 요구

- 사회, 기술, 경제, 환경, 정치 등 다양한 환경적 요인의 변화에 따라 정부에 대한 기능적 요구는 다음과 같이 요약됨
 - 미래 예측 및 기획기능과 총괄·조정 기능을 강화하여 미래사회 환경 변화의 불확실성과 복합적인 난제 해결을 위한 역량 강화 필요
 - 과학기술 분야 정책기능과 R&D 투자를 강화하고 산업구조 개편에 대응하여 4차 산업혁명의 기술발전과 밀접하게 연계된 사회·경제·환경 문제 대응
 - 국제적인 보건 위기와 패권 경쟁 심화 등 위험요인에 대응하기 위한 정부 기능 강화 필요
- 미국, 일본, 영국 등 주요국은 미래 예측, 디지털 전환, 복합 난제 해결을 위한 범부처 협업 지원 조직과 기능 신설

〈표 3〉 환경적 동인과 요구 기능

구분	환경적 동인	요구 기능
사회	- 인구절벽, 글로벌 감염병 주기적 출현 - K-culture 확산 - 평생교육 수요 증가	- 보건 위기 대응체계 강화 - 사회보장체계 재구조화 및 평생육 강화 - 세계선도 문화산업 활성화
기술	4차 산업혁명 기술발전 - 자동화·인공지능 기술 적용 가속화	- 국가 R&D 투자 강화 - 혁신기술 민간-공공 협업체계 강화

10) <https://www.org.go.kr/psncpa/pbsvnt/selectIrds.do#none> (최종접속일: 2022.3.11.)

경제	• 4차 산업혁명 산업구조 재편 대응 • 신성장동력 확보 필요 • 미-중 무역 갈등, 글로벌 경기침체, 기술 안보, 보호무역주의	• 경제 안보 정보분석 및 대응 기능 확보 • 국익 보호 통상기능 강화 • 미래산업 구조 개편지원 강화 • 융합·신기술 규제혁신 기능
환경	• 기후 위기, 탄소중립, 에너지전환	• 탄소중립 글로벌 목표 연계 전략 • 기후변화 완화·적응 정책 수립·집행 • 이상기후로 인한 자연재해 대응 강화 • 에너지 가격 상승 대비
정치	• 미-중 갈등과 신냉전 시대의 도래 • 글로벌 패권 경쟁 심화 • 국익 우선주의, 북핵 문제 표류	• 외교·안보 정책과 연계한 통일정책 정립 • 신냉전 시대 대비 외교·안보 기능 강화

Ⅲ. 정부 조직개편의 원칙과 방향

1. 국정비전을 실현하는 정부조직

□ 국정운영 방향을 실현하는 정부조직 개편

- 정부조직은 국가비전과 정부정책을 담는 그릇과 같은 것이며, 따라서 먼저 국정운영 방향이 설정된 뒤 이를 실현하는 정부조직으로 개편해야 함
- 환경분석을 통해 도출된 새 정부의 목표로 경제 활성화, 과학기술 혁신, 국민 통합으로 설정하고, ‘미래정부, 개혁정부, 실용정부, 안전정부, 통합정부’로 방향성을 설정
 - 임기 내 새 정부의 목표와 방향을 실현할 수 있는 정부 기능 및 조직개편

□ 정부조직 개편의 대원칙에 따른 구조 재설계

- 정부조직 개편 이전에 대원칙을 세우고 이에 따라 구조를 재설계해야 하며, 다음과 같이 제안할 수 있음
 - 정부 기능분석에 근거하여 정부 전체 기능의 조합을 고려
 - 파편적 아이디어, 관련 분야 이익집단의 요구에 기반한 개편 지양
 - 부처간 협업·정책조정 강화할 수 있는 조직 개편
 - 관료조직 민첩성·유연성 제고할 수 있는 조직 개편

2. 융합형 정부(convergence) 지향

□ 빠른 사회변화 속도에 효율적으로 대응하기 위해 융합형 정부 필요

- 4차 산업혁명 기술의 빠른 발전은 사회 전반에서 기술융합, 분야간 연계를 요구하나 우리나라는 부처할거주의에 따라 각 영역별로 부처가 세분화됨
- 정부조직 세분화로 인한 낭비요소를 제거하고, 부처할거주의로 인한 폐해를 최소화하기 위해 융합형 정부(convergence)조직 지향
- 지난 10년간 분화의 원리에 따른 조직개편이 진행되었음(문명재, 2021). 기술 및 분야간 융합 요구를 고려할 때, 차기 정부 조직개편은 통합의 원리와 분화의 원리 중 통합의 원리로 조직설계 될 가능성이 있음

□ 공공부문 비대화 및 방만한 운영을 방지하기 위해 부처 통폐합 필요성 고려

- 역대 정부 부처 수의 변화, 주요 선진국 정부 부처 수, 최근 공공부문 확대경향 등을 고려할 때 중앙정부에서 통폐합 필요한지 살펴볼 필요가 있음
 - 중앙행정기관의 수 변화: 국민의 정부 53개, 참여정부 56개, 이명박 정부 47개, 박근혜 정부 51개, 문재인 정부 55개
 - 미국 15개, 일본 13개, 프랑스 16개 등 경제 규모와 인구수가 우리나라보다 많은 주요국가에 비해 한국의 부처 수는 18개로 많은 편임
 - 최근 5년간 공공부문 종사자 수 및 인건비 예산 증가, 공기업 부채 증가. 인력 측면에서 비대해지고 경영 측면에서 방만한 공공부문에 대한 효율화 노력 필요

□ 통솔의 범위와 화학적 융합을 고려한 조직 설계

- 융합형 정부를 지향하되 통솔의 범위(span of control)를 고려한 적정 규모 조직설계, 부처간 화학적 융합 가능성을 고려해야 함
 - 대규모 정부부처가 공통부처가 되지 않도록 적절한 조직을 설계해야 하며 정부조직 법상의 차관급 공무원 수 및 통솔의 범위를 고려
 - 부처간 물리적 융합이 화학적 융합으로 이어지지 못할 수 있으므로 화학적 융합이 가능한 분야와 부처를 융합해야 함
- 과거 교육과학기술부 사례 연구에 따르면 내부관리 측면에서 조직융합관리 미흡, 부처통합 목표달성 측면에서 학교교육 자율화, 과학기술전략 수립 역량, 과학기술정책 일관성 분야 성과가 낮다고 인식함(김근세 외, 2014)

3. '미래·개혁·실용·안전·통합 정부'를 위한 정부조직 개편 방향

1) 청와대 중심 국정운영 개선과 책임총리제·책임장관제를 실현하는 '개혁정부'

□ 국무총리 권한 및 위상 강화와 책임총리제 실현

- 행정부 운영을 총괄하는 총리 역할과 위상 강화를 위해 국정운영 전반을 지원하는 조직(참모적 업무를 수행하는 '처')으로서 기획예산처, 통계처, 인사혁신처, 법제처 등을 총리 소속으로 설치
 - 거대부처인 기획재정부의 예산·기획·재정 기능을 재무부와 기획예산처로 분리하여 정부조직 내부 통솔의 범위 확보

□ 경제부총리, 사회부총리 폐지, 과학기술정보통신부 장관 과학기술부총리 승격

- 부총리 1명(예. 과학기술부총리) 체제로 전환
 - 현재 2명의 부총리를 통해 경제부문과 사회부문을 관할하도록 하고 있으나 실질적 정책조정 기능이 미비하다는 비판 제기
 - 경제부총리제, 사회부총리제를 폐지하여 책임총리 중심의 정책조정 기제를 효율적으로 운영
 - 4차 산업혁명 시대 사회·산업 전환에 대응하여 과학기술정보통신 분야를 신성장동력으로 경제 활성화 기반 확립

□ 책임장관제 강화를 통해 행정 각부의 자율성과 책임성 제고

- 책임장관제를 강화하여 각 부처 정책 목표 중심의 정부조직 관리체계 구축
- 청와대 조직 축소 이후 정무 조정 및 복합 난제 해결 기능 특임장관 신설
 - 청와대 수석비서관 폐지 시(정무수석 포함) 특임장관으로 정무장관 신설
 - 특임장관에게 복합난제 해결(예. 일본 내각에 최근 경제안보 담당 장관 신설), 디지털 플랫폼 정부를 통한 협업 등의 임무 부여할 수 있음

□ 디지털 플랫폼 정부를 통한 부처간 협업 및 행정혁신

- 디지털 플랫폼 정부를 구현하여 각 부처 행정서비스를 연계하고 국민 개인 맞춤형 행정서비스 제공하고 부처 간 협업을 확대

2) 과학기술·혁신 기능 강화로 미래사회 전환을 준비하는 '미래정부'

□ 과학기술정책 기능 및 위상 강화

- 과학기술 기반 경제성장 동력 창출을 위해 과학기술정통부 장관의 부총리 승격하여 과학기술혁신 선도
 - 미래사회 대비 산업구조 전환, 인공지능기술 발전에 따른 일자리 소멸 문제해결 등을 위한 혁신 기능을 강화
- 우주경쟁시대 대비 항공우주 정책 및 집행 전담조직 신설 필요

□ 데이터 기반의 과학적 정책기획 및 관리 역량 제고

- 정부의 미래예견 기능을 강화하여 정책문제 사후적 대응이 아닌 이슈예측을 통해 정책문제 사전 대비
 - 현재 재정경제부의 기획기능을 이관하여 기획예산처를 신설하고 미래예측 및 기획기능 강화
- 디지털전환 준비의 핵심은 데이터에 있으며, 정부 내 데이터를 생산, 분석, 공유하는 데이터 거버넌스 체계 개편 필요
- 기후변화에 능동적으로 대응하고 탄소중립 목표를 달성할 수 있도록 환경부, 산림청 기능 강화

3) 정부와 민간의 실용적 협력과 신냉전시대 국익을 추구하는 '실용정부'

□ 정부-민간 협력을 통한 실용적·효율적 정책 관리체계 구축

- 정부 각 부처의 규제기능을 최소화하고 정부-민간 협력 기능 강화
 - 글로벌 시장변화에 선제 대응을 위해 정부는 국내 시장기능이 정상 작동할 수 있는 기반 제공

□ 규제 중심의 교육정책으로부터 교육혁신을 지원하는 교육정책 지원으로 전환

- 교육부 규제기능을 최소화하고 미래인재 양성을 위한 교육혁신 지원 및 산학협력 진흥 기능을 강화
 - 국가교육위원회는 합의제 행정기관이 아닌 자문기구로 전환하고 교육부를 교육혁신 인재부로 개편

- 교육관련 규제를 네거티브 방식으로 전환, 교육혁신 지원 및 산학협력 진흥 기능 강화하되, 정부 주도가 아닌 교육현장 중심 혁신이 가능하도록 지원

□ 부처 공공기관화 및 기능통합을 통해 정부 운영의 효율성 제고

- 국토해양부와 해양수산부를 통합하여 육지, 해양, 우주 등 공간의 입체적 개발·관리 체계 구축 필요
- 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청은 현재 국토교통부 외청에서 공단 또는 공사화하여 정부조직 슬림화
- 글로벌 환경변화와 주변국과의 외교적 관점을 고려하여 북한문제에 접근할 수 있도록 외교와 통일 관련 기능통합
- 산업생태계의 전반에 걸쳐 기업의 성장 단계에 따라 안정적인 지원을 제공하기 위해 산업통상자원부와 중소기업벤처부 기능통합

4) 국민이 안심하고 더 나은 미래로 돌아갈 수 있도록 하는 '안전정부'

- 보건부와 복지부를 분리하여 보건부 신설하고 주기적 팬데믹 신종위험 출현에 따른 보건위기 대응 역량 강화
- 식품의약품안전처의 과학적 건강위해요인 관리기능 강화로 국민 건강 지원 강화 필요

5) 양극화를 해소하고 사회적 약자를 포용하는 '통합정부'

□ 보건복지부에서 보건부 분리 후 복지부는 연금개혁, 양극화 해소 노력 강화

- 고용없는 저성장, 자산불평등 심화 등으로 인한 사회양극화 문제를 해결하기 위한 정부 노력 강화
- 고령화사회에 대비하여 연금개혁이 필요하며 복지부 및 관련 부처 참여하는 TF를 통해 연금개혁 추진

□ 여성·가족 기능을 기능별 조직으로 재배치 기능 통합성 및 정책 실효성 확보

- 여성가족부의 기능을 기획예산처(신설), 교육혁신인재부(신설), 복지가족부(통합), 법무부, 경찰청 등으로 재배치하여 기능별 효과성 제고
 - 대상별 정책으로 인한 낭비적 요인을 제거하고, 개별 정책의 효과적 추진체계를 확보

하여 통합적 가치 구현을 위한 정책역량 강화

□ 국가보훈처를 국가보훈부로 승격하여 사회통합 가치 실현 기반 확보

- 국가를 위해 헌신한 국가유공자에 대한 지원업무를 효율적으로 추진하기 위해 국가보훈부 설치

IV. 정부조직개편 방안

□ 정부조직 개편 개요

- 정부조직법상 18부 4처 18청의 정부조직을 16부 5처 17청으로 재편하여 정부의 구조를 축소하여 정부조직 운영의 방만함을 제거하고 효율성 제고
 - 융합과 통합, 통솔의 범위, 화학적 융합을 고려하여 미래산업부, 국토교통부, 외교통일부 설치
 - 국토교통부 소속 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청을 공공기관화하여 정부부처 효율화 및 공공-민간 협업 기반 지역개발 강화
- 국무총리 소속으로 기획, 예산, 통계, 인사, 법제 기능을 설치하여 총리실 정책 총괄·조정 기능 강화
- 책임총리제 및 책임장관제 도입에 따라 경제부총리와 사회부총리를 폐지하여 정책조정에 따른 비용 부담 최소화
- 과학기술정보통신부 장관 부총리로 승격하여 과학기술 분야 정책·조정 기제를 확립하여 4차 산업혁명 시대 과학기술 역량 제고와 신성장 동력 발굴
 - 미래사회 전환 대비 국가 R&D 투자를 통해 산업·사회 전반의 혁신역량 강화

1. 총리실 소속 기획예산처, 통계처 설치로 데이터 기반의 정책 총괄·기획 역량 강화



□ 총리실의 권한과 데이터 기반의 정책 총괄관리 역량 강화

- 기획, 예산, 법제, 인사, 통계 기능을 담당하는 정부조직을 총리 소속으로 배치하여 책임총리제 기반의 정책 총괄·조정 기능과 권한 강화
 - 정책 환경의 복잡성, 불확실성 증가에 대응하여 데이터 기반 기획 역량 강화
 - 기존 정책조정 기제의 중복 운영으로 인한 낭비적 요소 최소화 필요
- 책임총리제 도입에 따른 조정기능 강화로 경제부총리, 사회부총리를 폐지하여 정책조정 효율성 제고

□ 기획예산처 설치로 총리실 기획, 자원 배분, 성과관리 기능 강화

- 기획재정부의 중장기 국가발전 전략 수립, 예산 및 기금의 편성·집행·성과관리에 관한 사무를 분리하여 국무총리실 소속 기획예산처 설치
 - 기획과 예산 기능을 기획재정부에서 분리하여 통솔의 범위를 조정하여 부처 운영의 효율성 제고 필요
 - 총리실 소속으로 기획 및 예산 기능을 담당하는 기획예산처를 설치하여 환경 변화 및 위기에 능동적이고 신속하게 대응할 수 있는 기반 확보
 - 정부성과관리 업무의 중복성 제거로 성과관리 효율성 제고 필요

□ 통계청을 통계처로 승격하여 데이터 기반의 정책 거버넌스 확립

- 통계청을 통계처로 승격하고 데이터 관련 기능을 강화하여 사회·경제적 환경 변화에 능동적 대응을 위한 데이터 정책 거버넌스와 플랫폼 구축
 - 각 부처에 분산되어 생산 및 관리하는 데이터의 공유 기반 강화 필요
 - 공공·민간 빅데이터를 활용한 정책 수립, 모니터링, 평가 지원 강화
 - 정부·민간 대상 데이터 활용 활성화를 위한 지원 기능 강화
 - 영국은 정부 데이터 활용 플랫폼 조직으로 정부디지털서비스청(GDS) 신설, 일본은 행정 디지털화 컨트롤타워로 디지털청 신설

2. 과학기술정보통신부 기능과 위상 강화로 미래사회 전환 대비 혁신 기반 강화

□ 과학기술정보통신부 장관 부총리로 승격하여 디지털 전환, 산업구조 혁신 동력 창출

- 과학기술정보통신부 장관을 부총리로 승격하여 과학기술 기반의 정책기능을 강화하여 4차 산업혁명 시대 디지털 전환과 산업구조 혁신역량 제고

- 부총리는 과학기술, IT, 산업, 국토, 해양, 교통 등 과학기술 R&D 총괄
- 부총리제 기반의 과학기술 국가 R&D 투자 강화로 4차 산업혁명 기술 분야별 비교우위 확대 및 산업구조 개편 대응 역량 강화
- 과학기술정보통신부 장관의 부총리 승격으로 과학기술 정책에 대한 정부 부처 내 위상 강화
- 국가과학기술자문회의의 위원장을 부총리인 과학기술정보통신부 장관이 담당

□ 과학기술정보통신부 소속 항공우주청 신설로 항공우주 기술 및 산업기반 강화

- 항공우주청을 신설하여 과학기술정보통신부, 산업부 등에 산재한 우주개발 조직을 일원화하여 항공우주 R&D와 산업 육성 기반 강화
 - 우주개발진흥법(과학기술정보통신부), 항공우주산업개발촉진법(산업통상자원부), 항공운송사업진흥법(국토부) 등 산재된 항공우주 정책·법률 일원화
 - 항공과 우주 부문의 기술 개발과 산업 육성 전문성과 연속성을 제고하여 미래 고부가가치 신성장 동력 확보 필요
- 항공·우주 산업정책에 대한 장기적·종합적 국가 전략을 바탕으로 산업 고도화 기반을 마련하고, 국가안보를 포함한 다양한 분야의 파급효과 기대 가능
 - 2030년대 항공산업 고도화 및 선진화를 통한 항공 G7 진입을 위한 항공·우주 기술 선진화 및 항공산업 도약 기반 구축
 - 미국 항공우주국(NASA), 러시아연방우주청(FSA), 일본 우주항공연구개발기구(JAXA), 영국우주국(UKSA) 등 주요국 우주 컨트롤타워 운영 중

□ 국무총리 소관 미디어혁신위원회 설치로 콘텐츠와 미디어 분야 정책조정 강화

- 국무총리를 위원장으로 하는 미디어혁신위원회를 설치하여 미디어, 콘텐츠 기능 담당 부처 간 정책조정을 지원함으로써 K-culture 확산 지속
- 위원회는 미디어 및 콘텐츠 기본계획, 계획 추진 상황에 대한 점검·평가, 산업 진흥을 위한 시책 수립 등에 대한 심의 및 조정 업무 담당

3. 보건복지부에서 보건부를 분리하여 글로벌 감염병 등 보건 위기 대응 역량 강화

□ 보건기능과 소속 질병관리청 분리로 글로벌 보건 위기 대응 역량 강화

- 보건복지부에서 보건 기능을 분리하고, 보건부 소속으로 질병관리청을 배치하여 글로벌

별 감염병 주기적 출현에 따른 보건 위기 대응 전문성 강화

- 보건 부문의 전문성을 기반으로 국민 건강과 안전을 위한 보건의료체계 강화로 코로나19 등과 같은 감염성 질병에 대한 효과적 대응체계 확립
- 독일, 호주, 캐나다 등 보건부가 독립된 국가의 인구 100만 명 당 코로나19 확진자 수가 가장 적음¹¹⁾

□ 식품의약품안전처의 건강위해요인 관리 기능 강화로 국민 건강 지원 강화

- 기재부, 복지부, 환경부 등 부처에 산재한 건강위해요인 성분검사·공개 등의 기능을 식품의약품안전처로 일원화
- 담배, 생활 화학물질 규제체제를 일원화하고 대국민 정보제공 서비스를 강화하여 국민 건강 지원 기반 강화
- 식품의약품안전처로 건강위해요인 성분 검사 등 과학적 관리체계 구축 가능

4. 외교, 통일 기능을 통합, 외교통일부를 설치하여 신냉전 대비 통일, 외교 기능 강화

□ 외교통일부 설치로 신-냉전 시대 동북아 외교·안보를 고려한 통일정책 추진

- 외교통일부 설치를 통해 동북아 정세 등 국제적인 맥락을 고려하여 효과적인 대북정책과 통일정책 추진체계 확보
- 신-냉전 시대의 도래와 미국-중국 간 패권 경쟁의 심화로 동북아 외교·안보 정책의 맥락에서 통일정책 추진 필요
- 현 통일부의 기능을 그대로 유지하면서 외교부와 통일부를 통합해서 통일정책기능을 강화함

5. 교육부를 교육혁신인재부로 재편 고등교육혁신 지원 및 평생교육 지원체계 강화

□ 교육부의 기능을 교육혁신인재부로 재편하여 미래 혁신 인재 양성기반 확립

- 규제 중심의 교육부 기능을 고등교육 혁신 지원, 평생교육 지원 중심 체계로 전면 재편하여 미래사회를 이끌어 나갈 혁신 인재양성 기반 강화
- 고등교육정책실의 대학교육 혁신 지원 기능을 강화하고, 대학의 자율적 운영과 미래 교육혁신 동력 확보

11) 중앙일보 (2020.6.26.) “질병청 승격은 부분적 대안, 차기 정부선 보건부 독립을” (최종접속일: 2022.3.10.)

- 교육기관에 대한 규제 방식을 네거티브로 전환하고 교육기관의 자율적 혁신이 가능하도록 지원체계 강화
- 인구감소, 4차 산업혁명 시대 산업구조 개편에 대응하여 평생교육 수요에 부응하는 정책 강화

□ 국가교육위원회는 자문기구로 설치·운영하여 교육혁신인재부의 정책 심의

- 국가교육위원회는 중장기 국가교육 및 인재양성 계획과 정책 수립에 대한 자문, 심의, 조정 지원을 담당하고 사회적 합의에 기반한 교육정책 수립 지원
 - 학교정책, 입시정책, 대학정책 등 교육 관련 사회적 현안 대응역량 강화
 - 미래인재 양성과 관련한 부처별 현안에 대한 조정을 지원하여 인재양성 정책 추진 기반 강화

6. 여성, 가족, 청소년 정책기능의 재배치로 기능별 정책 일관성과 효과성 제고

□ 대상별 정책기능을 기능별 조직으로 재배치하여 정책의 일관성과 효과성 제고

- 여성가족부의 여성, 청소년, 가족 정책, 권익증진 담당 조직을 기능별 부서로 재배치함으로써 정책의 일관성을 확보하고 정책 효과성 제고
 - 대상별 정책 추진체제로 인한 정책조정 등 낭비적 요소를 제거하여 개별 정책의 효율적 추진체계 확보
 - 여성정책국의 성별영향평가 기능 기획예산처(신설)로 이관
 - 여성인력개발, 청소년정책 기능 교육혁신인재부에 전담 부서를 설치·이관
 - 가족정책 기능은 복지기능과 통합하여 복지가족부로 재편
 - 권익증진 기능은 법무부, 경찰청 등 기능별 소관 부처로 이관

7. 국토해양부 설치로 입체적인 공간 개발·관리와 교통 정책 역량 강화

□ 국토교통부와 해양수산부를 통합하여 종합적인 국토·해양·교통 정책 기반 확보

- 육지와 해양으로 이원화된 국토·해양 관리체계를 항공·우주 영역까지 확장하기 위해 국토해양부를 설치, 영토·영해·영공의 입체적 개발·관리 역량 강화
 - 항공, 우주 공간까지 포괄하는 입체적인 정책 수립 및 관리체계 강화
 - 육지에서 해양으로, 해양에서 육지로 이어지는 공간의 종합적 관리 필요

□ 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청 공공기관으로 전환하여 효율성 제고

- 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청의 공공기관화를 통해 정부부처의 수를 감축하고 공공-민간 협업을 통한 지역개발의 효율적 추진 기반 확보

8. 산업통상자원부와 중소벤처기업부 통합, 미래산업부를 설치하여 신산업 성장동력 확보

□ 미래산업부 통합 신설로 신성장 산업 생태계 지원 강화

- 산업통상자원부와 중소벤처기업부를 통합하여 기업 규모 기준 정책으로부터 기업의 생애주기와 산업생태계 중심의 지원정책 기능으로 전환
 - 4차 산업혁명 시대 산업구조 개편에 대응하여 전통적 산업과 신성장 산업의 안정적 성장을 지원하는 종합적인 정책 추진·관리 체계 구축 필요
 - 전통적 산업과 신성장 산업을 포함한 통상정책 추진 기반 확보 필요

□ 자원에너지청 신설로 기후위기, 탄소중립, 자원무기화 대응 역량 강화

- 신설되는 미래산업부 소속으로 자원에너지청을 설치하여 기후변화, 탄소중립, 자원무기화 등 에너지·자원 정책 환경 변화에 신속한 대응역량 확보
 - 러시아, 중국 등 자원을 무기화하는 추세에 대응하여 안정적 원재료 수급 정책 추진 필요
 - EU를 비롯한 주요국의 탄소중립 정책 등에 대응하여 에너지 분야의 친환경 전환 지원 체계 강화 필요

9. 국가보훈부 설치로 국민통합 기반 구축

□ 국가보훈처를 국가보훈부로 승격, 국가예우정책 통합으로 효율성 제고

- 국가보훈처를 국가보훈부로 승격하고 국방부, 인사혁신처 등에 산재한 재해보상 업무, 행정안전부, 과학기술정보통신부 등의 예우정책 통합
 - 국가유공자에 대한 지원업무를 일원화하여 통합정부 가치 구현 필요
 - 미국, 호주 등 해외 주요국의 보훈 관련 부처는 제대 군인을 대상으로 한 보훈 정책 담당하지만, 우리나라의 보훈 대상인 국가유공자의 범위가 다양
- 국가보훈부가 예우, 보상정책을 통합 관리함으로써 효율성을 제고하고, 다양한 국가유공자 대상 국가책임성 강화

- 소외된 대상자를 보훈 영역으로 편입하여 국민통합 실현 기반 확보

10. 기후환경부 개편으로 기후변화 대응, 탄소중립 전략 수행 역량 강화

□ 환경부의 기후변화, 탄소중립 정책 대응기능 강화

- 기후탄소정책실 기능을 강화하여 환경부의 기후변화, 탄소중립 정책 대응 역량을 확보
 - 기후위기의 현실화와 주요국의 탄소중립 의무화 등에 대응하여 경제·사회 전 분야에 걸친 친환경 전환 추진 필요

V. 결론

□ 융합형 정부 기대효과

- 18부 4처 18청의 기존 정부조직을 16부 5처 17청으로 통합 재편하여 정부조직 전체의 규모를 조정하고, 부처 내부의 안정적 통솔범위 확보
- 빠른 사회변화에 대응하여 혁신 강화, 정부조직의 운영 효율성 제고, 정부 부처간, 정부-민간 협력 강화
- 장기적으로는 정부조직 개편 시 개편 기대효과 및 재정적 효율성 정도를 검토하여 구체적인 성과를 도출
 - 미국은 대통령이 의회에 정부조직개편안을 내놓을 때 재정적 절약을 성취할 수 있다는 명확한 증거를 제시하도록 함(이창원·임영제, 2009)

□ 정부조직개편 역사로부터 반면교사

- 과거 조직개편의 효과성에 대한 평가를 바탕으로 새로운 개편 결과 예측하여 반복적·임의적·정치적 개편 지양(박중훈, 2016)
- 정부조직개편의 효과에 대한 연구에 따르면, 국정수행 및 조직관리의 효과성과 효율성을 높이고자 개편하였으나 실질적 효과가 크지 않은 것으로 분석됨(김윤권 외 2011; 박용성 외 2014)
 - 그 이유로 정치적 차원의 조직개편, 외형상 통합이 내부 조직 및 업무 통합으로 이어지지 못한 점 등이 원인
- 따라서 융합형 정부를 지향하되 화학적 융합, 통솔의 범위를 고려하여 조직구조를 설

계할 필요

□ 정부조직개편 목적 달성을 위한 협치 필요

- 정부조직개편의 목적은 환경 변화에 대응하여 정부조직의 적합성을 높임으로써 정부 효율성과 효과성을 높이는 것과 동시에 관료제에 대한 통제력을 확보하기 위한 정치적 목적이 있음(이창원·임영제, 2009)
- 행정학 관점의 정합성 분석에서 시작하지만 결국은 정치적 타협을 통해 정부조직이 결정되므로 새정부 출범 이후 최종 개편안 국회 통과까지 협치 정신을 발휘해야 함

참고문헌

〈국내문헌〉

- 김근세·유홍립·송석휘·박현신. (2014). 대부처주의 정부기관의 효과분석 : 교육과학기술부 공무원의 인식을 중심으로. 한국행정연구, 23(1) : 91-123
- 김윤권·윤수재·최호진·이재호. (2011). 「글로벌 행정환경의 변화에 따른 미래 정부조직 재설계 연구」. 서울:한국행정연구원.
- 김정해·임성근·정소윤·이사빈. (2021). 코로나 이후 시대의 정부조직 디자인. 서울: 한국행정연구원
- 문명재(2021). 난제해결형 미래정부 그리기. 한국조직학회 2021년 5월 월례세미나 발표자료
- 박용성·이근주·최정우. (2014). 대부처 중심의 조직개편이 조직효과성에 미치는 영향분석. 「한국인사행정학회보」, 13:299-319
- 박중훈. (2016). 대한민국 역대정부 조직개편 성찰. KIPA 연구보고서. 서울:한국행정연구원.
- 연세대학교 산학협력단. (2019). 미래 신기술 도입에 따른 정부인력 운용방안
- 이창원·임영제. (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰. 「한국정책과학학회보」, 13(4) : 1-17.
- 장석인. (2017). 4차 산업혁명 시대의 산업구조 변화 방향과 정책 과제. 국토 제424호.
- 장영욱·오테현. (2021.7.22.) “EU 탄소감축 입법안(Fit for 55)의 주요 내용과 시사점” 대외경제정책연구원 세계경제포커스 Vol. 4 No. 44.
- 행정안전부. (2017). 2017 정부조직개편 백서

〈온라인 자료〉

정부조직관리시스템 홈페이지

<https://org.go.kr/oam/gvrnOrgChartView.ifrm> (최종접속일: 2022.3.11.)

<https://www.org.go.kr/psncpa/pbsvnt/selectIrds.do#none> (최종접속일: 2022.3.11.)

노컷뉴스 (2022.3.14.) “새 정부에 바라는 최우선 과제는 경제, 경제, 경제”

<https://www.nocutnews.co.kr/news/5721506> (최종접속일: 2022.3.15.)

디지털타임즈 (2022.3.21.) “文정부 공공기관 18개·산하기관 118개 신설... 尹정부 ‘감축’ 주목. (최종접속일: 2022.3.21.)

매일경제 (2021.12.30.) “새 대통령 최우선 과제는 경제성장”

<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/12/1222160/> (최종접속일: 2022.3.15.)

중앙일보 (2020.6.26.) “질병청 승격은 부분적 대안, 차기 정부선 보건부 독립을” (최종접속일: 2022.3.10.)

중앙일보 (2022.1.6.) “전문가가 꼽은 차기정부 최우선 과제는 ‘기후·에너지’ [행정·정책학회 토론회]”

<https://www.joongang.co.kr/article/25038743#home> (최종접속일: 2022.3.15.)

한국리서치 (2022.1.26.) <https://hrcopinon.co.kr/archives/20719#> (최종접속일: 2022.3.11.)

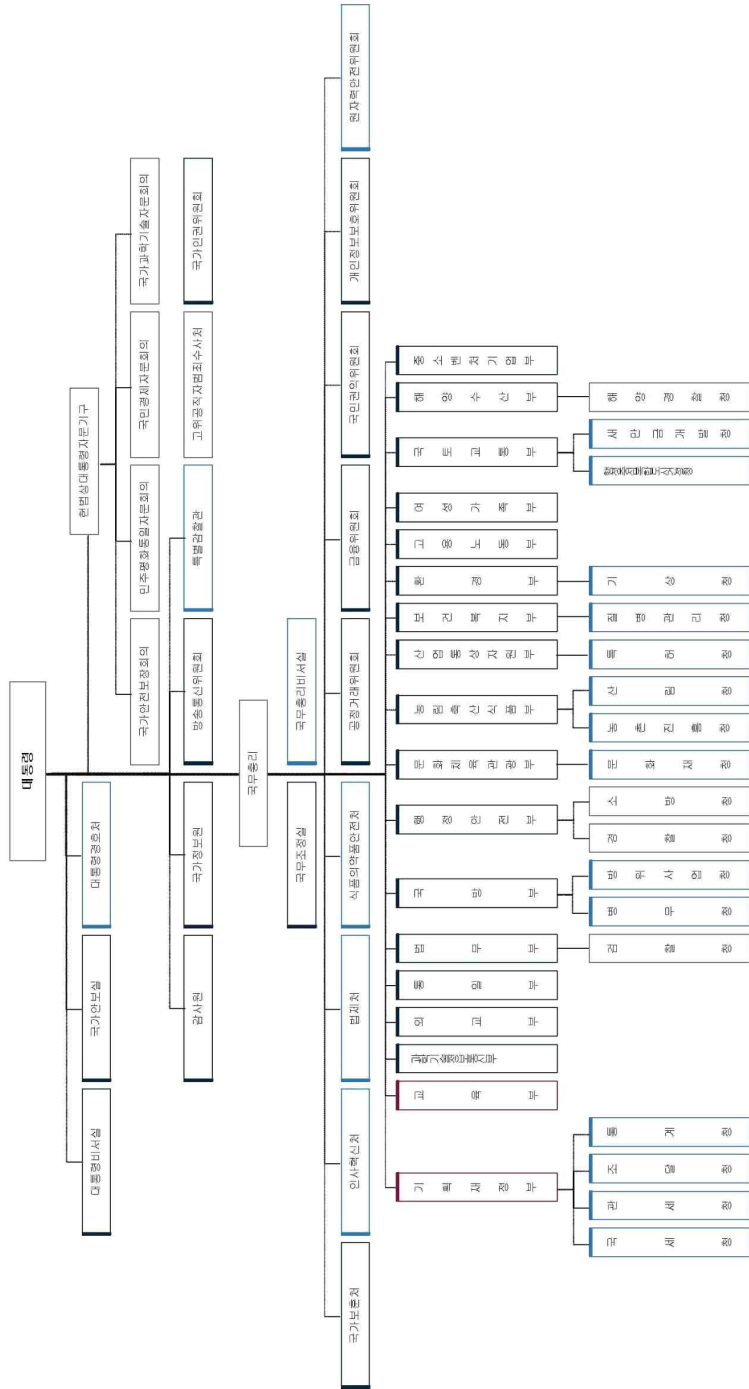
한겨레 (2020.5.19.) “전문가들 ‘새 감염병 발생주기, 3년 이내로 단축될 것’”(최종접속일: 2022.3.2.)

한겨레 (2021.6.30.) “EU, 2050년 탄소중립 의무화 기후법 채택”(최종접속일: 2022.3.3.)

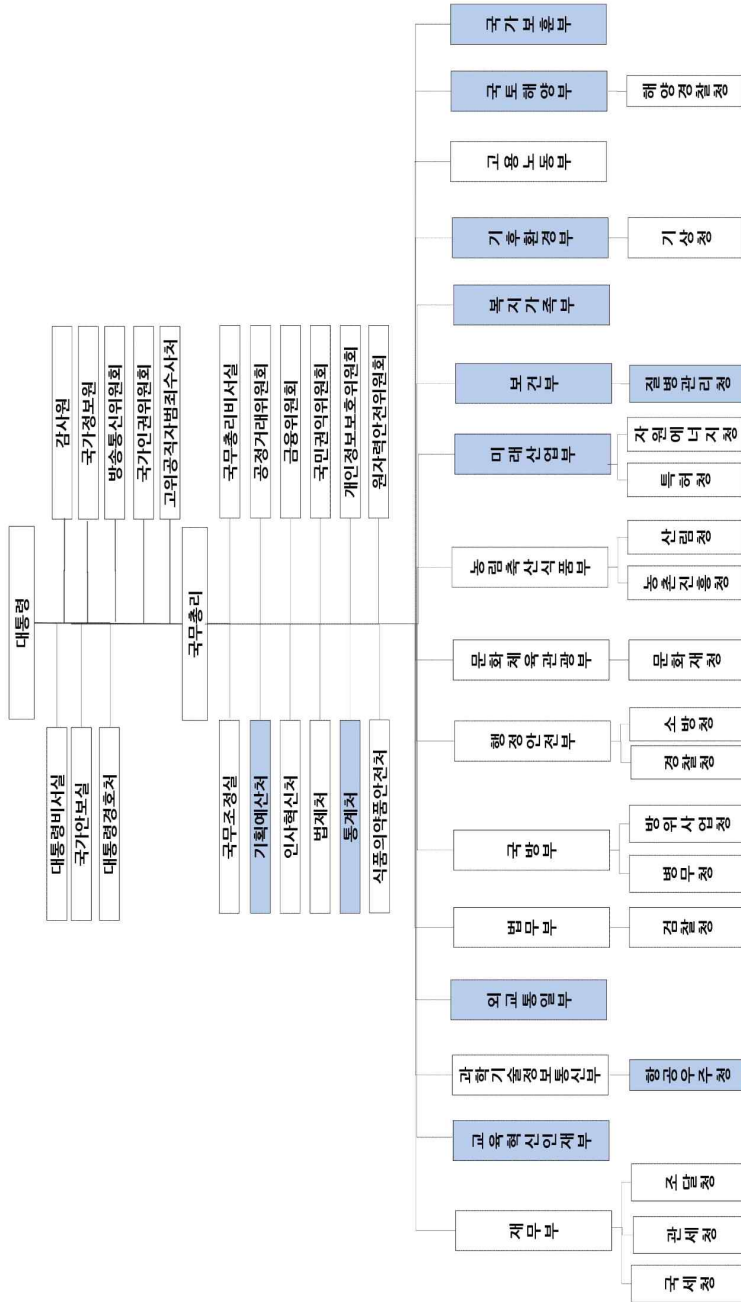
한국경제연구원 보도자료 (2018.5.29.) “한국의 4차 산업혁명 기술 중국보다 뒤쳐져!”

한국에너지. (2022.1.3.) “세계는 자원 무기화로 접어든다”(최종접속일: 2022.3.10.)

(부록 1) 현행 정부조직(2022.2) 18부 4처 18청 6위원회의

출처: 정부조직관리시스템 홈페이지 | <https://org.go.kr/oam/gvnmOrgChartView.ifrm> (최종접속일: 2022.3.11.)

(부록 2) 개편안 정부조직 16부 5처 17청 6위원회 (2부 1청 축소, 1처 증가)



제2회의 **디지털 정부를 위한 국가데이터 관리조직 발전방향**

좌 장: 이환범(영남대 교수)

발 제: 고길곤(서울대 교수) 65

통계청 미래발전을 위한 조직개편 방향

토 론: 정홍상(경북대 교수), 안형준(통계청 통계정책국장),
유상엽(연세대 교수), 조해동(문화일보 경제부 부장)

통계청 미래발전을 위한 조직개편 방향

고길곤 (서울대학교 행정대학원)

본 발표는 한국조직학회 기획세미나를 위해 준비한 것으로 저자의 동의 없이 인용이나 전제를 불허합니다.

1

I . 조직개편의 환경:

증거기반 정책환경과
진화하는 통계 데이터 생태계

2

왜 조직개편을 해야 하는가?

- **목적론적 질문: 무엇을 위해 변하는가?**
 - 변화된 행정 및 정책환경에 대응하기 위해? 조직 통제력을 높이기 위해?
 - 크게 변화된 조직의 미션과 비전에 대응하기 위해? 새로운 리더의 의지를 실현하기 위해?
 - 외부 압력에 대응하기 위해? 조직의 생존과 성장을 위해 ?
- **규범적 질문: 조직 개편의 정당성은 무엇인가?**
 - 조직개편이 민주주의와 헌법적 가치에 기여하는가?
 - 공익에 기여를 하는가?
 - 시민이 수용을 할 수 있는가?
- **실용주의적 질문: 조직 개편의 실익은 무엇인가?**
 - 조직개편의 기대효과는?

3

왜 변화해야하는가 ?

- 증거기반 정책환경에서의 통계 중요성의 증대 **but** 실망스러운 현실
 - '증거는 곧 통계를 의미'- 미국 증거기반정책수립위원회 (Commission on Evidence-Based Policymaking) 보고서 中
 - 국가정책은 데이터가 아니라 신뢰성 있는 통계에 기반해야 함
 - 통계 개념을 통계데이터로 확장시킴과 동시에 이를 뒷받침하는 법제도 제개정이 수반될 필요가 있음
- 경쟁하는 통계·데이터 거버넌스 **but** 기관 간 조율과 통합이 미흡
 - 현 분산형 구조 하에서 통계 및 데이터의 공유와 연계를 가로막는 제약 요인 기관간 칸막이, 폐쇄적 관행
 - 행정안전부 : 데이터기반행정법을 바탕으로 공공데이터 포털, 국가정보자원 관리원, 국가데이터맵 중심 공공데이터 허브 추진
 - 과학기술정보통신부 : 빅데이터 플랫폼 사업을 통해 민간-공공 데이터 주도권을 선점
 - 4차산업혁명위원회 : 국가 데이터 관리체계, 마이데이터, 민간이 원하는 데이터 생산 및 개방 확대 추진 등 주도
 - 개인정보보호위원회 : 데이터 활용에 있어 개인정보 보호, 동형암호 등 개인정보 관련 주도
- 공공부문의 통계거버넌스 혁신이 없이는 민간의 디지털 전환이나 4차 산업혁명이 완성되기 어려움
 - 민간이 철도와 고속도로를 건설하여 경제발전을 이룰 수 있는 것은 아님

4

통계청을 둘러싼 환경변화와 새로운 기능의 요청

1. 폭발하는 데이터 수요와 공급, 데이터 생태계의 변화

- 통계청의 **전통적 기능과 새롭게 요청되는 기능**에 대한 향후 통계청 역할과 미래 혁신에 대한 고민거리를 제공하고 있음
 - 정책 과정에서 데이터의 생성, 관리, 활용 전반에 걸쳐 **민간의 중요성**이 대두됨
 - 정책 – 데이터의 양방향 패러다임 : 기존에는 정책 문제를 해결하기 위한 데이터의 수집하고 활용하는 등 단선적 방향에 그쳤다면 지금은 데이터로부터 **정책 문제가 진단되고 해결하는 양방향적 패러다임**으로의 전환이 가속화되고 있음
 - 기술적으로는 증거기반의 정책 결정 지원을 위한 **분석 플랫폼 및 모듈 공유, 지리적 톨(SGIS)** 등을 활용한 맞춤형 분석법 요구도 증가하고 있음

2. 정책 과정에 다양한 데이터 활용 : 빅데이터, 민간데이터, 비정형 데이터의 대두

- 2013년 박근혜 정부의 정부 3.0 추진 기본계획 중 중점 추진과제로서 **빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현** (관계부처 합동, 2013.2) 이래 **행정 및 정책 분야**에서 빅데이터 기반 행정 관련 연구가 급증함 (김성우 정건섭, 2014; 성욱준, 2016; 강정욱, 2017)
- 민간데이터 역시 정책 결정의 중요한 연계자료로 인식됨. 카드 또는 통신 정보는 국민 개개인의 생활에 대한 정보를 담고 있기에 정책 결정 활용될 경우 유용할 수 있으나 개인 정보 보호의 문제와 결부된 민감 데이터임. 공공데이터와 데이터의 생성 및 관리 주체의 차이가 존재하므로 정부 내 데이터 거버넌스 역시 별도로 논의되는 경향이 있음 (공공 VS 민간)
- 정형데이터 뿐만 아니라 그림, 영상, 문서 등 모바일 기기와 온라인으로 생성되는 각종 **비정형 데이터** 역시 정책에 적극 활용

5

통계청을 둘러싼 환경변화와 새로운 기능의 요청

3. 기술발전과 코로나-19 등에 대응하는 비대면 조사방식의 확대

- 지방청의 조사업무가 전국단위의 비대면 조사 업무로 통합될 수 있음
- 비대면조사도 높은 수준의 전문성이 필요하다는 점을 간과해서는 안됨

4. 데이터 연계를 통한 새로운 국가통계 생산

- 데이터 연계의 중요성은 강조되면서도 연계 예산은 반영되지 않고 있음
- 차세대 플랫폼이 부처 단위에서 만들어지면서도 연계 고민은 되지 않음
- 현대 정책은 다양한 행위자와 변수로 구성된 복잡성이 그 특징이기 때문에 단편적인 통계로는 잘못된 결정을 위험이 큼

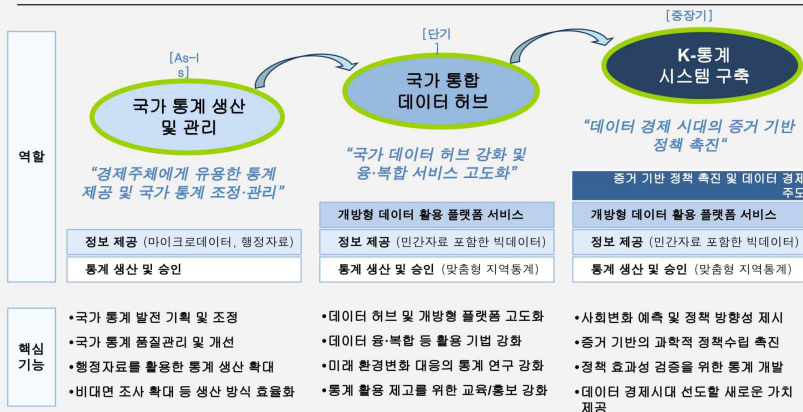
6

II. 조직개편의 방향

7

통계청 역할 변화

통계청의 역할 변화



8

통계청 신(新)핵심 기능

1. 근거기반정책을 선도하는 핵심 행위자로서의 기능

- 국가 핵심 통계 생산 및 관리 주체로서 전 부처의 근거기반정책을 뒷받침하는 **강건한(robust) 근거 생산과 활용을 지원**
- 데이터의 생산, 공유, 활용에 필요한 **기준, 표준화 방식 등 가이드라인을 제시**함으로써 다양한 데이터 공급자들이 직접 양질의 근거를 생산할 수 있도록 기반 마련
- 근거기반정책 **환경 속 기술적 전문성을 넘어 정책적 기능 역시 요청됨 : 100대 국정과제, 국정 핵심 데이터 관리 등**
- 정책 기획에서부터 집행, 평가에 이르기까지 근거기반정책이 국정 전반에 걸쳐 성공적으로 정착될 수 있도록 현행 승인통계제도 및 통계기반정책평가제도 등을 적극 활용하고 필요한 **법제도적 기반을 확대**

2. 협력적 거버넌스의 기반을 마련하는 범부처적 지원 기능

- 통계청은 다양한 공공 기관과 민간을 아우르는 국가 데이터 융합 관리에 대한 전문적 역량과 풍부한 경험을 보유한 기관
- 통계청이 지닌 강점을 **협력과 지원의 관점**에서 보다 적극적으로 활용하는 것이 필요
- 일방적 공급자에서 **수요에 부응하는 협력자**로서의 지원 기능
- 일관된 기준을 제공함으로써 **자료의 연계 가능성과 상호 이해를 증진**시켜 부처간 정책 증거 공유와 활용을 도모
- 국정 과제 등 주요 정책을 뒷받침하는 **정책 근거 네트워크를 구축**함으로써 범부처적 정보 교환 뿐만 아니라 상이한 이해관계자 간 정책 문제에 대한 공유된 인식과 합의를 이끌어내는 바탕을 마련

9

통계청 신(新)핵심 기능

3. 각종 지역 현안 대응 및 지역 통계데이터 허브 기능

- 지역 주민들의 삶에 밀접한 각종 이슈에 대한 근거 마련과 COVID-19 등 사회적 충격에 대한 발빠른 대응 기능
- 지자체의 정책 문제 해결을 위한 **지역 수준 데이터 활용과 컨설팅** 기능 요청
- 중앙과 지방, 공공과 민간을 아우르는 지역 수준 **데이터 공유 활용 및 소통의 허브** 기능
- 지역통계 효율화 및 활용 플랫폼 구축을 통한 체계적 관리 기능
- 새로운 데이터 생태계 하 지역통계의 발굴, 관리, 서비스 기능 강화 차원에서 지방청 역할 모색 필요

4. 기술혁신을 기반으로 한 선진화된 통계시스템 제공

- 빅데이터 시대에 각종 민간 데이터, 행정자료 등이 활용가능해짐에 따라 **개인정보 보호 문제가 대두됨**
- 개인정보는 데이터 연계의 핵심 키가 될 수 있음 □ 개인정보 보호와 개인정보 활용의 절충적 대안이 필요
- 이렇듯 개인정보, 각 기관 민감정보 등으로 인해 발생하는 **정책근거 활용의 한계**를 기술 혁신을 통해 **풀어나감**으로써 신뢰할 수 있는 하나의 창구 하에서 범부처적 데이터 활용을 가능케하는 기반 마련 필요
- 동형암호 및 클라우드 기반기술 등 기술혁신을 기반으로 한 **선진적 K-통계시스템 제공**
- 이를 통해 앞서 논의한 근거기반정책에 필요한 각종 데이터 연계활용, 협력적 거버넌스가 가능해질 것
- 또한, 암호화 클라우드를 통해 개인정보 등을 암호화된 상태로 분석에 활용하는 **데이터 허브 스토리지**의 역할 기대

10

사례 1 : SDGs 거버넌스 사례

- 통계청은 **SDGs 데이터 책임기관**으로서 국내외에서 수행되는 SDGs 이행 점검을 지원하고 근거가 되는 국내 데이터를 총괄 관리하고 있음
- 환경부, 보건복지부, 국무조정실 등 지표 소관부처(24개)와 협력하여 유엔 및 국제기구에 자료 제공
 - 각종 데이터 소관부처-통계청-국제기구를 잇는 의사소통 체계를 구비하고 국내외 요청 시 적시성과 체계성, 신뢰성을 갖춘 SDGs 데이터 거버넌스의 허브로서의 위상을 구축하려는 노력을 지속하고 있음
 - 통계청은 국제기구와의 소통의 창구로서 범 부처 총괄 대응, 자료 요청 및 제공 방법 등을 효율적 체계적 유형별 관리하는 한편 다부처 자료에 대한 총괄 자료를 관리 및 제공하는 역할을 담당
- 통계청 주도 SDGs 거버넌스 대응사례: OECD 및 UN WOMEN의 '성평등 법적 체계 구비 여부 지표' 데이터 요청
 - 여가부, 고용부, 선관위, 법무부, 복지부 5개 부처 협동으로 설문지 응답, 통계청은 국제기구와 부처 간 의사소통 조정 및 최종결과 취합 제출 (*19.12.~20.7.)



- '21년 4월 1일부터 대국민 SDGs 데이터 서비스를 통해 다양한 이해당사자 집단에 객관적인 정보를 제공하고 이해를 돕는 오픈 소스 플랫폼으로 기능하고 있음

11

사례 2 : 사회통합 지표체계 개발 사례

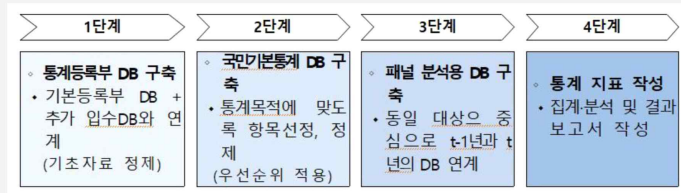
- '21.5월에 열린 제7차 사회관계장관회의에서 부모의 사회 경제적 배경에 따른 교육격차 실태 파악을 위한 **교육 형평성 지표 개발을 확장 보완한 사회 통합 지표체계 개발** 논의가 이루어짐
- 이를 위해 통계청, 교육부, 국제청 등 정부 각 부처가 보유하고 있는 인구 및 가구정보, 학적정보, 소득정보, 국가장학금 수혜자 정보 등이 연계될 예정임
- 취학을, 학업중단율, 이주배경 현황 등 주요 지표의 연계에 있어 통계청이 보유하고 있는 인구 및 가구정보는 **주요한 대부분의 지표 구축에** 활용되고 있음
- 이와 같이 현재의 정책 수립은 다부처가 긴밀하게 관련된 복합 정책으로 전환되었으며 **범부처적 지표 관리 지원을 위한 다차원적 통계 역할**이 요구되고 있음
- 특기할 점으로는 국제청 소득정보 등 민감 정보가 지표 개발을 위해 제공 공유되었다는 것이며 이는 그간 정보 요청 등으로 쉽게 공개되지 않았던 자료임. 정책 문제에 대한 **신각성 및 데이터 연계 활용의 공감대가** 형성된 상황에서 부처간 칸막이를 넘어 정보 공유의 추진 동력이 확보된 사례라 할 수 있음
- 통계청은 국정과제 등 부처적 관심 협력 사례를 적극 활용하여 국가 정책 증거의 핵심 허브이자 중추적 협력 기관으로 발돋움할 필요가 있음
 - 각종 국정과제의 범부처적 관리를 위해 종합적 통계청에서 국정통계 지표 관리
 - 국가 운영의 주요 정책에 요구되는 통계지표의 개발 적성을 위해 풍부한 경험과 전문성을 갖추고 있으며 부처간 유관한 대안이 감청인 통계청이 국정운영 통계의 협력 지원

지표명	지표 설명	생산 방안
취학률(초·중·고)	다문화 아동청소년의 전체 취학직업 인구 대비 취학 학생 비율	인구·가구정보(통계청)·학력정보(나이스) 연계
학업중단율(초·중·고)	가구소득(예. 5구간으로 구분), 지역별 (예. 대도시/시/읍면), 다문화 학생 등 관련 학업중단율 도출	소득정보(통계청)·인구·가구정보(통계청)·학력정보(나이스) 연계
이주배경(다문화) 학생 현황	다문화 및 탈북 학생 규모 파악	인구·가구정보(통계청)·학력정보(나이스) 등 연계
지표명	지표 설명	생산 방안
대학 유형별 진학률	가구소득별, 지역별, 다문화 학생의 대학 유형에 따른 진학률 * 국공립(사립, 4년제/전문대 등)	소득정보(통계청)·인구·가구정보(통계청)·대학입학정보(고등교육기관 기본통계조사) 연계(23~)
대학 입학생 중 저소득층 비율	대학 유형별, 소재지별 신입생 중 저소득층(예. 소득 3구간 이하) 비중	한국장학재단·행정데이터(국가정보원)·수업비 정보 활용
기회균형 신입학생 비율	대학 유형별, 소재지별 신입생 중 기회균형 선발 학생 비율	대학정보공시 자료 활용
취업률	가구소득(예. 5구간)별 평균 취업률 및 일자리 접근 수준 비교	취업 관련 통계자료, 대졸자 취업지원조사 자료 등

12

사례 3 : 국민기본통계 개발 사례

- 통계청은 경제활동, 소득 등 국민 생활 전반에 대한 종합 현황 통계의 주기적 공표를 위해 **통계등록부**를 활용
- 통계법상 통계승인조건(표준화, 품질관리, 유사중복조건 등)을 고려하여 작성범위 설정 등을 개발하고 시범작성 및 개발 추진을 위해서 행정데이터의 커버리지, 경향성, 결격치 보완방안, 관련 조사통계와의 정합성 확보방안 등 사전연구 및 검토 실시
- 통계표에서는 인구·가구특성에 따른 교육, 경제활동, 소득, 자산 현황 및 각 특성별 교차분석 자료 제공하고 통계데이터에서는 마이크로데이터를 통해 추가적인 분석 실시
- 또한 동일 대상의 시점 간 경제활동, 소득 등 이동성을 파악하여 정책 필요집단 발굴 및 정책효과 평가 등에 활용하기 위해서 통계등록부 및 국민기본통계를 토대로 패널화하여 통계로 공표 하거나 분석 서비스 검토



13

III. 조직개편의 내용

14

청단위 조직에 대한 새로운 접근

- 통계청은 정부조직법 제27조 9항에 “통계의 기준설정과 인구조사 및 각종 통계에 관한 사무를 관장하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 통계청을 둔다.” 법적 근거가 제시되어 있음
- 청은 외형상으로는 소속된 부와 독립된 형태로 보이지만 실제로는 소속된 부의 감독을 받도록 규정 (정부조직법 제7조 제4항)
 - 업무는 범부처의 업무를 수행하면서도 소속된 부의 감독을 받음으로써 독립성 확보가 어렵고 소속된 부의 영향력에서 자유롭지 못함
- 현재 통계청은 범정부 지원조직임에도 불구하고 기재부 소속 청으로 되어 있음.
- **최근 행정 환경의 변화로 인해 통계청의 역할은 청단위 조직의 기능을 넘어서고 있음**
 - a) 대통령 국정과제 관리, 관계부처 장관회의 등에서 논의되는 범정부 정책의 국가 통계데이터 협력 거버넌스 지원 역할을 수행하기 위해서는 ‘처’ 단위 조직이 적절한것이 사실 (예: 인사혁신처, 법제처, 식품안전처)
 - b) 지역 현안 통계생산 및 지원 조직의 기능도 범 정부적인 기능임
 - c) 데이터 연계, 통계등록부, 개인정보 표준 설계, 공공부문 통계데이터 플랫폼 형성 역시 범정부적 기능임
 - d) 국가 통계의 독립성과 신뢰성을 위해서는 청단위보다는 처단위 조직이 적절함

15

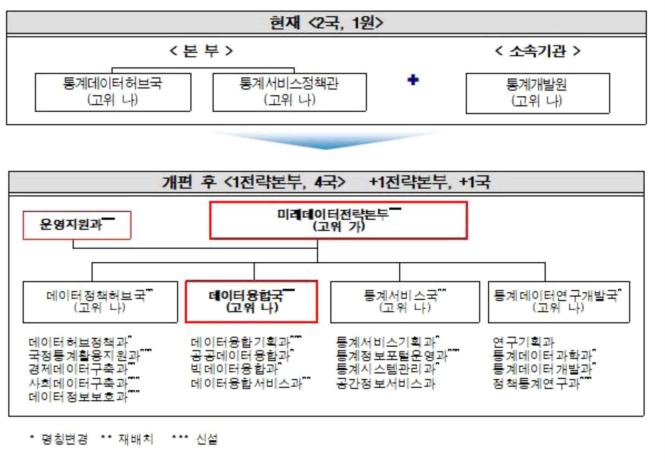
통계청 조직현황

통계청은 여전히 경제통제, 사회통계, 조사통계라는 전통적인 업무 중심의 조직구조를 갖고 있음



16

데이터 시대로 전환을 위한 본청 조직 개편(안)



국정과제 핵심통계를 제공하는 허브 데이터 기관의 위상 확보를 위해 “미래데이터 전략본부” 및 그 산하에 “국정통계 활용지원과” 신설을 제안

지방청

5개의 지방통계청의 조직구조가 동일함. 대부분 전통적 통계생산 기능에 머무르고 있음



지방청의 데이터 큐레이터 기능강화

• 지방청 인력의 역할 재정립 및 공무직 활용 효율화

- 향후 5년간 300명 가까운 인력이 퇴직할 예정. 새롭게 충원될 20%가 수행할 지방청의 신규 업무를 발굴하고 이를 수행할 수 있는 인력 충원 전략수립을 하고 이를 바탕으로 **혁신 이미지를 갖춘 지방청의 위상**을 확립해야 함
- 공무직이 수행하는 조사업무를 최대한 기능적으로 단순화, 매뉴얼화 시키는 한편 공무원은 현장 조사 업무에 대한 관리, 지원 감독 업무를 수행토록 함

• 단순조사기능에서 수요자 중심(user centric)의 지역, 초광역권 지역 통계 플랫폼 및 협력 거버넌스 강화를 위한 조직개편

- 저출산 고령화와 지방의 급속한 경제 환경의 변화는 지역의 경제, 산업, 사회, 행정 통계데이터 수요를 증대시키고 있음
- 지역통계는 일부 행안부가 제공하고 있지만 지역이 구축하고자 하는 다양한 통계데이터는 제대로 이루어지지 않고 있음

< 향후 5년 간 지방청 퇴직 예정 인원 >

직급/합계	기준정원	2022	2023	2024	2025	2026	+5년
	1440	59	55	56	66	60	296
청장	5	1	2	2	0	0	5
4급	13	5	3	1	3	1	13
5급	91	10	9	6	10	6	41
6급	259	26	27	23	31	24	131
7급	410	16	14	21	22	28	101
8급	506	0	0	0	0	0	0
9급	151	0	0	0	0	0	0

19

연구와 교육을 위한 조직변화:

• 통계개발원:

- 클라우드 기반 K-통계시스템, 동형암호 및 차분 정보보호, 데이터 연계, 격자형 GIS 기반 통계 개발 등 기술혁신의 주체가 되어야 함
- 근거기반정책 지원을 위해서는 정책역량을 강화하고 각 부처와의 협력 기능도 강화시킬 필요가 있음

• 통계교육원:

- 국가승인통계관리, 통계기반정책, 통계품질관리 등 통계청 주요 정책에 대한 부처 공무원 교육확대
- 통계청이 플랫폼 정부의 역할의 중추적인 역할을 하기 위해서는 공공부문 데이터 플랫폼을 활용할 수 있는 전문가 교육이 필요
- 정부부처의 통계교육 수요에 부응하기 위한 지원 강화
- 지역의 통계전문가 생태계 구축을 위해서 지방공무원 교육 프로그램을 확대할 필요가 있음

20

결론

- ❖ 새 정부에서 통계청이 어떻게 개편되어야 하는지에 대해서 다양한 의견들이 제시되고 있으나 국가 통계데이터 거버넌스의 큰 방향이 먼저 고민되어야 함.
 - 디지털 대전환은 조직과 제도의 문제를 넘어서 생태계의 문제임. 따라서, 단순히 정부조직 개편을 통해 디지털 대전환이 달성될 것이라고 생각하는 것은 너무 단순한 논리
 -
- ❖ 할 수 있는 역량이 있는 조직에게 그 역할을 고민하도록 해야 함.
 - 데이터 구조나 행정조직 코드도 제대로 통일하지 못하면서 디지털 전환을 주도하겠다는 것은 비현실적임
- ❖ 통계청은 통계생산 기관을 넘어서 통계데이터 기반의 협력적 거버넌스를 건강하게 하고 근거기반정책을 정부 각 부처에 뿌리내리게 하고, 개방되는 공공데이터의 질을 높임으로써 디지털 대전환과 플랫폼 정부 구현을 할 수 있는 조직으로 성장해야 함.
 - 통계청은 역할은 더이상 정부의 경제 및 재정정책에 필요한 통계생산 기관에 머물러서는 안됨
 - 가능하면 데이터 연계와 국정과제 지원을 위해 청단위 조직에서 그 위상을 높이는 것도 고려해 볼 수 있음
- ❖ 그러나, 통계청이 협력적 거버넌스를 통해 부처 간의 칸막이를 넘어서, 근거기반정책을 위한 통계데이터 연계와 서비스를 해주고, 지역혁신을 위한 수요자 중심의 지역통계 서비스를 제공해주며, 국가 통계 기술혁신을 주도할 내부적 역량을 어떻게 갖추지를 국민과 다른 부처에 설득해야 함. 통계의 중요성이 통계청의 중요성을 반드시 의미하는 것은 아니기 때문임

